

Desarrollo urbano y liderazgo en el contexto de la gobernanza local. Estudio de casos: Santiago de Compostela (España) y Constanza (Alemania)



El presente trabajo realiza una aproximación a los procesos de desarrollo urbano –entre los que se enmarcan las agendas 21 locales, el marketing de ciudades o la planificación estratégica– que tienen lugar en el contexto de la gobernanza urbana europea y que se inspiran en principios comunes. El estudio comparado de dos ciudades, Santiago de Compostela (España) y Constanza –Konstanz– (Alemania), se ha realizado con el objetivo de determinar en qué medida el liderazgo desempeña un papel importante en la construcción y el desarrollo de estos procesos; pero también para comprobar si este liderazgo está condicionado por variables estructurales e institucionales que facilitan o dificultan su emergencia en ambos contextos.&

& Palabras clave: gobernanza local, liderazgo político, desarrollo urbano, planificación estratégica, capital social

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea está teniendo sin duda un importante impacto en la política urbana, principalmente a través de la promoción de los principios de sostenibilidad y subsidiariedad, que llevan aparejado el fomento de valores cooperativos. En los últimos años la Unión Europea ha venido sugiriendo la necesidad de reformas en las estructuras y gestión administrativas para adaptar el espacio local a las exigencias de estos principios. Podría hablarse de un cierto consenso europeo en torno a la percepción de la sostenibilidad urbana, que de alguna manera está impregnando el contenido de las políticas de desarrollo locales y que promueve una forma de hacer política basada en la cooperación y participación de varios actores. En este sentido, conceptos como autonomía local, calidad, cooperación o participación están formando parte del núcleo normativo de un discurso reformador que cobra mayor visibilidad política en los países europeos desde la década de los noventa. Que esto sea una tendencia generalizada en la Unión Europea ha justificado nuestro interés por realizar una aproximación en perspectiva comparada a los sistemas de gobernanza urbana, prestando especial atención a los procesos que guardan relación más directa con los principios de subsidiariedad y sostenibilidad, esto es, a los procesos de desarrollo urbano, desde la perspectiva del liderazgo.

En el presente trabajo pueden identificarse dos bloques bien diferenciados. En la primera parte, de carácter introductorio, se realiza una descripción del contexto de la gobernanza urbana, intentando establecer la relación entre éste y el liderazgo como un factor necesario para abordar el impulso y la gestión de los procesos de desarrollo urbano. En la segunda parte abordamos el liderazgo desde otra perspectiva, centrándonos en las variables que parecen facilitar o dificultar la emergencia de liderazgos fuertes en ambas ciudades.

Para realizar el análisis de los procesos de las ciudades de Santiago de Compostela y de Constanza¹ se ha seguido una estrategia de *most different cases* (Yin, 2003) con el objetivo de identificar el impacto de las variables contextuales sobre el liderazgo. Las hipótesis se han elaborado a partir de los datos extraídos de la revisión de la literatura sobre política local en ambos países, del análisis de los informes municipales sobre los procesos estudiados y de las entrevistas a distintos actores (políticos, técnicos y expertos académicos) llevadas a cabo en ambas ciudades. La riqueza del estudio comparado pone una vez más de manifiesto que siguen existiendo diferencias, a pesar de que se identifique cierta tendencia a la convergencia. Ambas ciudades están de alguna manera condicionadas por las tradiciones políticas y culturales de los Estados en los que se localizan. Así, si el objetivo inicial de esta investigación era determinar en términos de éxito el impacto del liderazgo político –en este caso del alcalde– sobre los procesos de desarrollo urbano, a medida que fuimos avanzando en el estudio observamos que efectivamente existían peculiaridades en las estructuras básicas de ambos sistemas de gobernanza que parecían influir en la fortaleza del liderazgo político.

La primera conclusión que adelantamos es que efectivamente parece existir un liderazgo claro y una identificación del alcalde (burgomaestre) de la ciudad de Constanza con dichos procesos, a diferencia de lo que ocurre en el caso compostelano. Estos procesos son prioritarios en la agenda política de la ciudad alemana, están coordinados entre sí y se desarrollan de forma sostenida en el tiempo.

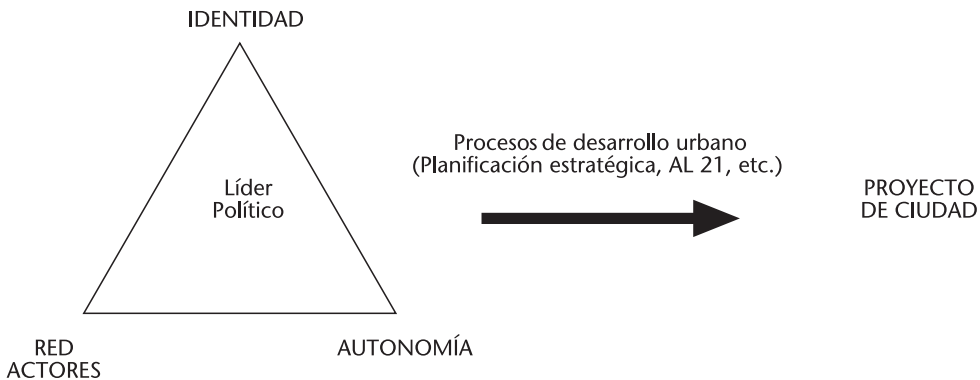
En el caso compostelano la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística (PXOU) se convierte en el proceso prioritario del municipio, que condiciona la marcha de los demás procesos de desarrollo urbano: la planificación estratégica y la Agenda 21 Local, que, por su

parte, no guardan relación sustancial entre sí y se encuentran actualmente en una fase de estancamiento. La segunda conclusión es que las variables estructurales e institucionales seleccionadas parecen facilitar en el caso alemán, y dificultar en el caso español, la emergencia de liderazgos fuertes. No se trata de establecer correlaciones, sino simplemente de sugerir en última instancia el impacto de estas variables contextuales sobre los procesos de desarrollo urbano aquí estudiados.

En definitiva, más que constatar la validez general de cada una de las hipótesis, lo que pretendemos es inducir a la reflexión sobre la naturaleza y el impacto del liderazgo en relación a los procesos de desarrollo urbano y proporcionar un primer marco que sirva de referencia para la realización de un futuro análisis más exhaustivo sobre el efecto real de dichas variables.

2. ESTRATEGIA RELACIONAL EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA URBANA

Cuadro 1: El liderazgo político en el contexto de la gobernanza



Los procesos de desarrollo urbano se ajustan a las características del contexto relacional de la gobernanza, cuyos ejes estructurales son la identidad, la red y la autonomía. Tal y como se observa en el diagrama, el líder se coloca en el centro de este triángulo como agente conector de estos ejes. Él es el actor que atrae y ofrece oportunidades de participación a los diversos agentes de la red. El grado de autonomía local es el elemento objetivo que determina su "capacidad formal de influencia", ya que la autonomía equivale a poder y constituye, por tanto, su principal activo.

La red implica corresponsabilidad, confianza, cooperación y participación. El líder es el elemento catalizador que da estabilidad a la red a través del reconocimiento institucional de la misma. Un elemento fundamental de la red es la identidad, puesto que aquella no sólo se construye sobre la identidad sino que también la genera y constituye el armazón simbólico que articula el sentido de comunidad.

En un contexto relacional, la identidad cobra especial importancia, puesto que lleva implícito un elemento de “*alteridad*”, es decir, de reconocimiento propio frente al otro y un margen de autonomía.

La identidad conecta con otros elementos simbólicos como la confianza y la responsabilidad, que también constituyen recursos de vital importancia para el líder. Estos elementos desempeñan un papel fundamental en el contexto de la gobernanza, de gran valor en la relación de los políticos con los ciudadanos. El modelo de la gobernanza implica, entre otras cosas, entender la actividad política en clave relacional; en este contexto, la responsabilidad y la confianza se convierten en recursos fundamentales para animar a todos los actores a implicarse en la construcción de los procesos políticos, pero también para trabajar la relación de los líderes políticos con la ciudadanía.

La red de actores, la autonomía, la identidad, la confianza y el liderazgo son elementos que van a condicionar tanto la construcción como el impacto de los procesos estudiados, que no tratan sino de dar impulso al desarrollo de la ciudad y de definir una visión integral de la misma en clave de sostenibilidad. A través de ellos la ciudad se “reinventa” gracias a la participación responsable y estable de todos los agentes relevantes de la comunidad urbana.

En definitiva, el modelo de la gobernanza “(...) se refiere al conjunto de estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación y adopción de decisiones públicas en los sistemas democráticos” (Natera, 2005: 217), y consideramos que en este contexto complejo se hace necesario un líder que sea capaz de coordinar dichas estructuras y procesos para afrontar la gestión de lo intangible. Este contexto abre un horizonte de aprendizaje en la construcción de los procesos de desarrollo y reclama la consolidación de la figura del líder urbano como agente catalizador de los procesos de cambio. La clave reside en la adecuada gestión del *hecho urbano* en clave sostenible, en el esfuerzo integrador e inclusivo de sus actores, en la capacidad de generar identidad, visión y confianza entre ellos y en un compromiso aún más amplio en torno al proyecto de ciudad a través de una acción participativa, coordinada y cooperativa estable.

2.1. El liderazgo político: el problema de la responsabilidad en el marco de la democracia representativa y las funciones del líder

Tras la descripción de las características del contexto de la gobernanza urbana, se hace necesario precisar el tipo de liderazgo al que se refiere este trabajo y determinar su naturaleza: el liderazgo político. En el escenario de la gobernanza, el líder político tiene una posición cualificada en virtud de su cargo político y en relación al resto de actores que participan en la elaboración de las políticas públicas locales, ya que, por una parte, está obligado a rendir cuentas ante los ciudadanos por los resultados políticos, pero, por otra, la legitimidad que se deriva de haber sido elegido por los ciudadanos se convierte en un recurso de gran importancia para dar impulso y visibilidad al desarrollo local, y en particular, a la hora de “*gestionar intangibles*”.

La naturaleza política de los procesos que analizamos y la necesidad de maniobrar dentro del marco de la democracia representativa nos llevan a reconsiderar la posición del líder en este escenario. Las nuevas exigencias democráticas y la consecuente aparición de formas de gobernanza sugieren la reapertura del debate en torno a la democracia local y a la experimentación con nuevas formas de gestión local.

No obstante, a pesar de los esfuerzos renovadores, en política se sigue actuando en clave representativa y por ello los únicos actores que tienen responsabilidad política ante los ciuda-

danos son los cargos electos, y este hecho representa un problema en el paradigma de la gobernanza que es necesario resolver.

“Representative responsibilities become intertwined with executive roles in new, often informal organisational forms. This clearly presents a challenge to traditional political accountability exercised through the democratic electoral processes which underpin representative democracy” (Haus, Heinelt y Stewart, 2005: 162).

Por ello, en nuestra opinión, el Estado –políticos y personal de la administración– sigue cumpliendo un papel fundamental en este contexto como agente “catalizador” o “inductor” de los procesos públicos.

“En cidades como Compostela, cunha pequena dimensión en torno ós 100 000 habitantes, con amplos espacios sociais ocupados tradicionalmente por institucións históricas, e relativa debilidade da sociedade civil, a escaseza das economías de aglomeración, a falta de masa crítica e as insuficiencias das iniciativas sociais, fan da institución municipal un motor decisivo de animación, impulsor e fomentador de iniciativas, estimulador da cooperación e de cohesión de grupos sociais e de axentes privados, públicos e institucionais arredor dos proxectos colectivos” (Diagnóstico del Plan estratégico de Santiago de Compostela. 2004: 147 ss).

En consonancia con esto, la dimensión política del liderazgo legitimaría un papel cualificado de las instituciones en estos procesos. Esta posición estaría reflejada en la idea de las ‘formas de autorregulación delegada’ (Mayntz, 2001): *“formas indirectas de cooperación entre el Estado y la sociedad civil, que requieren un Estado lo suficientemente fuerte para inducir pautas (de autorregulación) que no beneficien exclusivamente a los participantes y que tengan en cuenta los intereses públicos”* (Haus, Heinelt y Stewart, 2005: 224).

Será necesario, por tanto, plantear fórmulas que delimiten y garanticen la responsabilidad de todos los agentes implicados. Si damos por supuesto que estamos en un momento de innovación y aceptamos que innovar implica introducir cambios en las reglas actuales, no parece extraño que se demanden ajustes a nivel institucional que definan las responsabilidades de los distintos agentes y que aseguren a su vez un margen de maniobra más amplio al líder local para que pueda llevar a cabo su actividad en el marco de los procesos de desarrollo urbano. En coherencia con lo dicho hasta ahora, el líder político en este contexto deberá protagonizar un salto cualitativo y asumir funciones que vayan más allá del marco de actuación que tradicionalmente le han otorgado las normas, haciendo uso de las potencialidades que le ofrece el nuevo horizonte normativo del gobierno y de la administración local. El líder político hoy en día debe ser capaz de:

- Generar confianza: los líderes engendran confianza y transmiten entusiasmo.
- Dar impulso y empuje político (visibilidad institucional): movilizar recursos, buscar apoyos y dar estabilidad a la red de actores e intercambios.
- Integrar: relacionar y conectar la diversidad y multiplicidad de actores como agente vertebrador del capital social.
- Simplificar: actuando como catalizador de las demandas y concentrando las prioridades en la agenda política.
- Conciliar en caso de conflicto: transformar el disenso en algo positivo.
- Legitimar el sistema difuso de responsabilidades que se hace visible en la persona del líder, y velar por el interés común y garantizar la representatividad de la agencia de actores que participan en el proyecto.

- Transformar: su función principal será la articulación, comunicación e implantación de una visión en el seno de una red ilusionada en torno a dicha visión.
- Generar líderes: entusiasmar a otros líderes potenciales (*delegated leaders*)³ e implicarlos en el proyecto común, para que sean capaces de replicar el entusiasmo en sus respectivos espacios de influencia.

En definitiva, el líder político debe ser un líder capaz de hacer sentir a cada agente que tiene poder de transformar, porque *“cuando una persona transforma algo, ese algo se convierte en cierta medida en su propiedad. Aquello es suyo”* (Ayerbe, 2005: 164). En este sentido, entendemos que el líder representa un papel de “director de orquesta” que, si bien debe ajustarse a la partitura, tiene la función de coordinar a todos los intérpretes, de inspirarlos en la interpretación armónica de un proyecto común, respetando la singularidad y el valor de cada músico. Partitura, instrumentos, intérpretes y director de orquesta tienen sentido en la medida en que son capaces de actuar juntos, de salvar las dificultades que se puedan presentar sobre la marcha y de lograr transmitir y conmovir con su interpretación.

2.2. La creciente importancia de los elementos simbólicos e intangibles en el contexto de la gobernanza urbana

De la lectura del apartado anterior se debe extraer una primera idea: en el contexto de la gobernanza “gobernar” se concibe como un proceso relacional, que se articula conforme a los principios de la negociación. Como hemos descrito hasta ahora, en este marco, la red –como estructura aglutinadora de agentes–, la autonomía, la confianza y la participación de los agentes serán claves para el éxito del proyecto de ciudad. Este contexto precisa de un agente catalizador, gestor de la complejidad, que sea capaz de relacionar a las partes y de movilizar recursos, de cohesionar e ilusionar en torno a una visión común y, sobre todo, de crear oportunidades para transformar. Éste es el papel del líder.

“Good local governance implies cohesion between the various sectors –public, private, voluntary, community– and relies on the development of structures and processes which support collaboration. Effective leadership and inclusive participation are implicit in such structures and processes” (Haus, Heinelt y Stewart, 2005: 149).

La segunda idea es que en este contexto, de gran complejidad y dinamismo, los elementos simbólicos cobran una gran importancia en un momento en el que la diversidad y la incertidumbre se han convertido en características estructurales de nuestras sociedades. Se hace necesario crear referentes comunes en sociedades cada vez más desdibujadas por la complejidad social, que logren poner de acuerdo a actores diferentes y fomentar un sentido de responsabilidad hacia la comunidad local. Esta función simbólica es necesaria en los momentos de cambio de paradigma.

Actualmente podemos decir que el cambio gira en torno a la idea de lo intangible⁴, de manera que lo creativo se está convirtiendo en un elemento característico de la política y gestión contemporáneas. Aquí reside la innovación, pero también el reto: los procesos de desarrollo prosperan en la medida en que todos los agentes crean en ellos; entre todos ellos, el líder debe ser el que más entusiasmo muestre.

“Urban leader means (...) generate support for purposes relevant for the city. Generating support does not mean to ‘give orders’, but to generate or build on willingness to follow” (Haus, Heinelt y Stewart, 2005: 149).

La tercera idea que destacamos es que el capital social⁵ y el liderazgo son considerados elementos estructurales de la gobernanza (Natera, 2005). Nuevamente, la idea de confianza

es fundamental, no sólo porque es el nexo de unión entre ambos, sino también porque cobra una especial relevancia en un momento en que la incertidumbre hace necesario asumir riesgos. Si nos detenemos en este concepto, la confianza no es más que el anticipo de la única certidumbre posible en un contexto difuso: el compromiso de que cada parte va a asumir la cuota de responsabilidad que le corresponde. La clave para asumir dichos riesgos está en la existencia de redes y agentes generadores de confianza y apoyo, y el líder cumple, también en este sentido, un papel fundamental a la hora de articularlos y de promocionarlos.

“Liderar hace referencia a procesos de influencia de una persona sobre otras. Liderar trata, por tanto, de relaciones interpersonales (...). Si el líder influye más es porque el colaborador se lo permite (...) entre otras razones, por la confianza que el liderado tiene en el líder” (Ayerbe, 2005: 169).

La confianza es clave en el ejercicio del liderazgo porque liderazgo es influencia y manifestación de un poder a través de la transmisión de determinados valores personales (fundamentalmente la profesionalidad, la integridad, la honestidad y la ética), que son apreciados por los liderados. El líder debe favorecer un marco de confianza y mostrarse como un instrumento al servicio de los colaboradores.

Por último, el líder se mueve en el terreno de las identidades comunes. La “identificación” supone una nueva incursión en el mundo de lo simbólico. Como bien señala R. Mayntz (2001), entre los diferentes grupos y organizaciones que participan en los mecanismos de gobernanza debe existir un mínimo sentido de identificación y de responsabilidad con la totalidad, en una palabra, una identidad común. El líder debe crear identidad.

Se trata de llamar la atención sobre una serie de conceptos que cada vez cobran más importancia en la política y gestión pública local. La “rendición de cuentas” y la “legitimidad” son conceptos clásicos asociados a nuestro modelo democrático; sin embargo, la actual insistencia en las ideas de “responsabilidad” y “confianza” supone un salto cualitativo en el discurso político. Como resultado, tenemos la necesaria complementariedad de estos conceptos: la “rendición de cuentas” con la *responsabilidad*, y la “legitimidad” con la *confianza*, lo que lleva a pensar que el modelo de la gobernanza, más que poner en entredicho la democracia representativa, la complementa, llamando la atención sobre la necesidad de un ajuste del marco institucional respecto de las exigencias del contexto político actual.

Esta consideración implica, como señalábamos, un salto cualitativo que plantea un reto para la democracia representativa a la hora de adaptarse a las nuevas circunstancias y de responder a las divergencias entre la norma y la realidad, y los procesos de desarrollo urbano iniciados en las ciudades europeas a partir de la década de los noventa constituyen una oportunidad magnífica para afrontar dicho reto a través de la experimentación con “*formas blandas*” (Jann, 2001) de gobierno y de gestión a nivel local. El contexto complejo y en permanente transformación en el que tienen que desarrollarse y gestionarse precisa, hoy más que nunca, una visión, una estrategia y un agente transformador –el líder político–, que sea capaz de concentrar fuerzas, recursos y principalmente entusiasmo en torno a dicha visión.

Hasta aquí hemos escrito acerca de *lo intangible* como una cualidad de las relaciones que tienen lugar en un contexto de gobernanza.

Sin embargo, hay que señalar que lo intangible no sólo hace referencia a cómo se desarrollan las relaciones en este contexto, sino también al producto de la gestión en el marco de los procesos de desarrollo urbano. Por tanto, tendríamos dos niveles de intangibilidad: uno que hace referencia a la relación entre los actores y al tipo de liderazgo, y otro centrado en las características del producto de la gestión. En este sentido, hay que señalar que los pro-

cesos de desarrollo urbano tratan de producir marca de ciudad, calidad de vida, sostenibilidad, etc., y es aquí donde se observa el elemento de intangibilidad.

La percepción del desarrollo ha evolucionado en la actualidad. Hoy en día desarrollo urbano en el contexto europeo más que inversión en infraestructuras es inversión en calidad de vida, en inclusión social, en un buen rendimiento institucional. En definitiva, inversión para mejorar las condiciones de vida de la ciudad en la que se vive para lograr la satisfacción de sus ciudadanos. La calidad de vida ocupa un lugar central en las políticas de desarrollo, que se define como un concepto que va más allá de los estándares materiales y que se perfecciona con las expectativas derivadas de los valores dominantes en las sociedades actuales.

2.3. Planificación estratégica de ciudades y gobernanza urbana

El proceso de planificación estratégica de ciudades es un buen ejemplo de esta forma innovadora de hacer política en el ámbito del desarrollo urbano. Este proceso se ajusta muy bien a las dinámicas de la gobernanza y constituye un buen observatorio para realizar una aproximación a la dimensión del liderazgo político.

En materia de planificación estratégica, hay que señalar que España es pionera en Europa en la aplicación de planes estratégicos en el ámbito de las políticas de desarrollo urbano, con el PE de Barcelona de 1987 y posteriormente, en 1992, con motivo de la celebración de las Olimpiadas. La recesión económica de 1992 inaugura una segunda generación de planes que centran su reflexión en torno a las condiciones de competitividad de las economías locales y al potencial de desarrollo endógeno de los municipios. Este enfoque supone una primera aproximación sistémica a la realidad urbana desde una perspectiva multidisciplinaria, participativa y transparente de todos los sectores de la comunidad urbana (Fernández Güell, 1997:13). Este auge de la planificación estratégica coincide con un momento en el que las ciudades, además de constituir espacios catalizadores de crisis⁶, precisan reinventarse y proyectarse internacionalmente. Al mismo tiempo, se asiste a un mayor protagonismo de lo local, en gran medida como consecuencia de la promoción por parte de la Unión Europea del principio de subsidiariedad. Este momento inaugura un horizonte de reformas y de nuevos espacios para la cooperación y la experimentación en torno al proyecto de ciudad.

En sintonía con esta filosofía, Santiago de Compostela inicia el proceso de planificación estratégica de la ciudad en el año 2003. El Plan estratégico de Santiago de Compostela es un proyecto que a día de hoy continúa en la fase de diagnóstico y esta circunstancia ha motivado que nos preguntemos por qué. La comparación con lo que ocurre en otras ciudades del entorno europeo puede contribuir a arrojar un poco de luz sobre los obstáculos que dificultan su consolidación.

2.4. Variables e hipótesis en relación al liderazgo y a los procesos de desarrollo urbano

La observación de los procesos de desarrollo urbano que tienen lugar en las ciudades de Santiago de Compostela (España) y de Constanza (Konstanz, Alemania) nos sirve de base para abordar la cuestión del liderazgo político, en primer término, como variable independiente, es decir, tratando de determinar en qué medida el liderazgo político puede tener influencia en el éxito o fracaso de los procesos de desarrollo urbano; y, en segundo término, como variable dependiente, teniendo en cuenta las diferencias institucionales y estructurales que observamos en ambos sistemas locales, tratando de determinar en qué medida los cam-

bios en los valores de otras variables (institucionales, estructurales o personales) van a tener influencia en el liderazgo político. A tales efectos, proponemos una serie de hipótesis (9) sobre la base del estudio comparado.

Este trabajo no pretende dar respuestas, sino más bien proponer un marco para afrontar en el futuro estudios que profundicen en el liderazgo político para ver su impacto sobre los procesos de desarrollo urbano. Asimismo, hemos pretendido llamar la atención sobre una serie de conceptos y procesos que están cobrando entidad en el discurso y las políticas locales.

Cuadro 2: Relación de variables

	Variable independiente	Variable dependiente
H1:	Liderazgo político	Éxito de procesos de desarrollo urbano ⁷
H2:	9 variables (institucionales/estructurales)	Liderazgo político

Para tratar de dar respuesta a la cuestión de qué variables condicionan un liderazgo político fuerte hemos elaborado una tabla de variables, basándonos en la observación de estas dos ciudades europeas. Para seleccionar las variables nos hemos ayudado de las siguientes categorías: competencias personales, variables institucionales y variables estructurales (Getimis y Gerigoriadou, 2005).

Cuadro 3

Variables	Impacto en liderazgo	Hipótesis	Santiago	Constanza
Institucionales				
	Recursos			
Autonomía local	“ser capaz de hacer”	>AL>L	Baja	Alta
Sistema electoral	Legitimidad	>Presidencialista>L (elegido directamente)	Parlamentario	Presidencialista
Dependencia de los partidos	Independencia	>Independencia>L	Dependencia	Independencia
Duración del mandato (alcalde)	Conocimiento y pensamiento a largo plazo	>Duración>L	4 años (todos los cargos)	8 años (5 años: miembros Pleno)
Relación con la Administración	Conocimiento	>Conocimiento>L	Baja	Alta
Estructurales				
Tradición política	Toma de decisiones: compromiso	>Cooperativa>L	Competitiva	Cooperativa
Capital social	Redes de confianza:> compromiso	>Densidad>L	Débil	Fuerte
Cultura participativa	Compromiso, legitimidad	>Participativa>L	Baja	Alta
Prosperidad económica	Atractivo, autosuficiencia	>Prosperidad>L	Baja	Alta

- Condiciones personales (voluntad, valores, ideología, carisma, etc.)
- Marco institucional (grado de autonomía local, sistema electoral, grado de dependencia respecto del partido, duración del mandato, etc.)
- Rasgos estructurales (tradición política, capital social, estructura poblacional, prosperidad económica, cultura política, etc.)

Por no contar de momento con datos suficientes para hacer una valoración de las condiciones personales de ambos alcaldes, concentraremos nuestro análisis en el segundo y tercer grupo de variables. En cualquier caso, las entrevistas realizadas a distintos actores implicados en el proceso de planificación estratégica de Santiago de Compostela ponen de manifiesto la relevancia que otorgan los entrevistados a la cuestión del liderazgo del alcalde. La no identificación constante y manifiesta de la figura del alcalde con este proceso desincentiva la implicación de los demás actores, que acaban por no tomarlo en serio, al considerar que no constituye una prioridad en la agenda política local. Por tanto, sí parece ser cierto que la voluntad política es un elemento de gran importancia a la hora de impulsar y de mantener vivo el proceso.

En el caso alemán, como resultado de las entrevistas, se llega a la conclusión de que ha sido determinante para el mantenimiento de estos procesos la decidida identificación del alcalde con los mismos, interactuando con todos los actores implicados y presentándose como "la cara institucional" de dichos procesos.

En él se concentran las responsabilidades, de él depende la buena marcha de los proyectos, así como su tratamiento administrativo y es él quien explica personalmente a los ciudadanos en qué estadio se encuentra el proceso en cuestión.

Es por ello que podemos adelantar como primera conclusión que el liderazgo del alcalde en estos procesos parece ser fundamental para asegurar su visibilidad y relevancia políticas. En el siguiente estadio del trabajo se trata de poner de manifiesto las variables que parecen tener efecto en la construcción del liderazgo político.

VARIABLES INSTITUCIONALES

a) Grado de autonomía⁸

H1: > autonomía local (material/financiera) >liderazgo

"A thick task portfolio will open more opportunities for the leadership to change direction through re-priorising than would a thin portfolio. At the same time the incentives for the local population to engage in local government affairs will be more important the more tasks the locals governments is responsible for" (Bäck, 2005: 92).

Alemania ha hecho de la autonomía local⁹ el núcleo elemental del poder. En países como Alemania y Reino Unido los niveles locales cuentan con una autonomía consolidada antes de la propia conformación de sus Estados. En España, al igual que en Francia, la tradición centralista napoleónica ha hecho que los entes locales ostenten una autonomía reducida. Puede decirse que, mientras en Alemania se habla de gobierno local, en España estamos más bien ante administración local.

El espacio local es fundamental para la formación de la identidad de una comunidad, y toda identidad requiere cierto grado de autonomía para poder realizarse. Por ello, la autonomía local

no debe entenderse exclusivamente como descentralización administrativa, sino como uno de los principios políticos que garantizan la diversidad y sobre los que se sustenta el orden constitucional. Este principio supone el reconocimiento de personalidad jurídica a los entes locales, lo que facilita un proceso autónomo de construcción y realización de la voluntad política, dotándolos de un presupuesto y de una organización que responda a sus necesidades.

La Administración local en Alemania se erige, así, como un tercer nivel de gobierno independiente, en el que se materializa la voluntad política de la comunidad local:

“Hoy en día, la Constitución garantiza a los municipios el derecho de regular, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Esto implica, de entrada, un derecho universal a establecer las funciones que le son propias. Por tanto, no sería admisible que el Estado enumerase las funciones de los municipios” (CDR 222/98).

Ésta constituye ya una gran diferencia respecto del estatus de los municipios españoles, que se rigen en función de las competencias que les son asignadas por la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local¹⁰. Conviene tener en cuenta que en el caso alemán, el régimen local no es una “cuestión nacional”, sino que es competencia autonómica –*Ländersache*–, es decir, que los asuntos relacionados con el diseño del sistema político local no vienen regulados por una ley nacional. Otra diferencia es que existe la llamada “cláusula general de competencia”¹¹ a favor del municipio. Por tanto, observamos que la autonomía material de los municipios (*Gemeinde*) alemanes es superior a la de los españoles.

En cuanto a la autonomía financiera, también existen grandes diferencias. Los municipios alemanes manejan aproximadamente el 30% del presupuesto del Estado, frente al 14% del caso español. La autonomía financiera es un incentivo para implicar a los actores locales en los asuntos de la comunidad.

“The cities are also economically dependent on their respective local economies, which is expected to provide incentives for the political leaders to involve local communities at the same time providing incentives for actors of the local economy to become involved in city politics” (Bäck, 2005: 97).

La hipótesis que se plantea es que una mayor autonomía debe facilitar un liderazgo más fuerte, en la medida en que el líder político tiene mayor margen de maniobra y más recursos que ofrecer para convencer a los demás actores de la importancia del proyecto/proceso que pretende impulsarse.

b) Sistema electoral (elementos presidencialistas y de democracia directa)

H2: > elementos presidencialistas >liderazgo

“Mouritzen and Svava (2002) saw local government systems with a directly elected mayor as approaching the government form emphasising the principle of strong political leadership” (Bäck, 2005: 88).

Estos autores califican el modelo alemán como semipresidencialista. En todos los *Länder*, salvo en las ciudades-estado de Berlín, Bremen y Hamburgo, el alcalde es elegido directamente¹², lo que los dota de un plus de legitimidad. Este modelo fue pionero en el sur de Alemania, en particular, en las regiones de Baviera y Baden-Württemberg, –donde está situada Constanza–. Además, el sistema electoral se caracteriza por tener listas abiertas con los siguientes elementos: “*Kumulieren*” (el votante tiene tantos votos como miembros tiene el consejo –órgano de representación–; y los puede distribuir de la forma que quiera, “acumu-

lándolos” en el/los candidato/s que prefiera), y “*Panaschieren*” (*panachage*), que significa que el votante puede elegir candidatos de listas distintas. El caso español, por el contrario, es un claro ejemplo de sistema parlamentario, con listas cerradas y bloqueadas, en el que los partidos tienen el protagonismo absoluto, al tener el monopolio de la nominación de los candidatos, no pudiendo el elector modificar el orden de la lista.

La elección directa del alcalde es un elemento que sin duda lo dota de gran legitimidad y le facilita *per se* una posición destacada que, bien aprovechada, facilita su liderazgo. El protagonismo del alcalde es mayor que en el caso español.

c) Grado de dependencia del alcalde respecto de su partido¹³

H3: > independencia >liderazgo

En Baden-Württemberg los ciudadanos quieren un alcalde que sea un profesional de la administración y que esté distanciado de los partidos políticos. De hecho, actualmente alrededor del 90% de los principales alcaldes son trabajadores de la administración, y en torno a la mitad no están vinculados a partidos políticos, si bien hay que señalar que, conforme aumenta el tamaño del municipio, se hace más necesario el soporte los partidos políticos (Wehling, 2003). Se valora, por tanto, especialmente su independencia.

El marco institucional español no permite un distanciamiento formal respecto del partido, si bien informalmente se dan casos de claro liderazgo de alcaldes que se caracterizan por mantener una posición diferenciada respecto del partido: Alberto Ruiz Gallardón (alcalde de Madrid), respecto del Partido Popular (PP), o Francisco Vázquez (ex-alcalde de A Coruña) y Pascual Maragall (ex-alcalde de Barcelona), respecto del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Los tres se caracterizan por ejercer o haber ejercido un liderazgo fuerte.

La hipótesis aquí expuesta es que una mayor independencia respecto del partido parece facilitar un liderazgo fuerte, entre otras razones porque el alcalde gana visibilidad.

d) Duración del mandato

H4: > duración del mandato >liderazgo

La duración de mandato también es un factor a tener en cuenta en la cuestión del liderazgo, ya que en el caso de Baden-Württemberg el mandato del alcalde es de 8 años, frente a los 5 años de los demás miembros del consejo municipal. Esta diferencia no se da en el caso español, donde la duración del mandato se fija en 4 años para todos los miembros electos del pleno. En el caso alemán, que el alcalde permanezca más tiempo en el poder, que sea elegido directamente por los ciudadanos y que sea el cabeza de la Administración local le otorga un conocimiento privilegiado del entorno local y una gran legitimidad ante los ciudadanos y los demás miembros del consejo municipal.

La mayor permanencia en el cargo hace que tenga más facilidades y recursos para construir redes de apoyo que ayuden a consolidar su posición. Estos dos elementos (conocimiento y construcción de redes) contribuyen a la consolidación de un liderazgo fuerte.

e) Relación del alcalde con la Administración local

H5: > conocimiento de la administración >liderazgo

La relación entre las dimensiones política y administrativa facilita la sintonía de ambas realidades. El alcalde (burgomaestre) de Constanza, Horst Frank, está en el poder desde 1996 y es gran conocedor de la administración, puesto que institucionalmente se coloca en la cúspide de la misma¹⁴. Esta función le obliga a mantener una permanente relación con los directores de las distintas áreas. La relación es tan estrecha que durante las sesiones plenarias dichos directores o altos cargos de la administración están presentes para aconsejar al alcalde y para responder a las preguntas técnicas acerca de los proyectos que deben ser aprobados por los demás miembros del consejo municipal. Parece lógico que si existe esta vinculación, sea mucho más fácil transmitir al ámbito administrativo una cultura más cooperativa en sintonía con la forma general de hacer política.

En el caso español la relación entre el alcalde y los técnicos de la administración no es explícita ni está institucionalizada, excepto en las comisiones informativas¹⁵. En las sesiones plenarias sólo están presentes el secretario y el interventor.

Una Administración que coopera con el alcalde y se siente identificada con el proyecto de ciudad es más eficiente y convincente.

La eficiencia administrativa da una imagen de solvencia al resto de actores que quieran integrarse en el proyecto urbano. Un alcalde respaldado por la Administración local tiene más posibilidades de asegurar su posición de liderazgo.

VARIABLES ESTRUCTURALES

a) Tradición política

H6: > tradición política cooperativa >liderazgo

Nos encontramos ante dos países con tradiciones políticas marcadamente distintas. El Estado Federal alemán impone el deber de cooperación, que los *Länder* y las entidades locales están obligados a observar. Esta tradición cooperativa atraviesa todos los niveles de gobierno. En el caso español, por el contrario, la tradición es de concurrencia y de celo competencial, lo que podría encontrar explicación en la propia configuración del modelo territorial de Estado, que partió de un diseño abierto en el que hasta ahora siguen siendo las Comunidades Autónomas las protagonistas. De ello se derivan dos consecuencias que conviene no pasar por alto: por una parte, la herencia de una tradición competitiva a nivel subestatal y, por otra, el descuido del tercer nivel de gobierno –municipal– en favor de un mayor protagonismo de las autonomías.

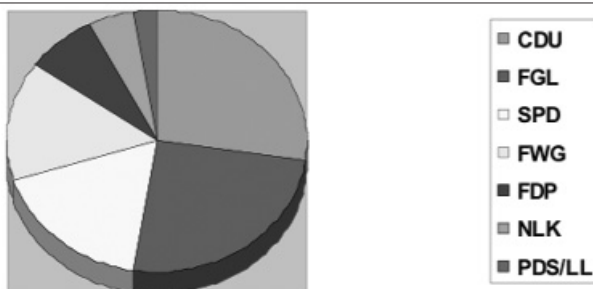
La importancia de esta variable se deriva de los resultados de las entrevistas hechas a miembros de ambas corporaciones locales. En el caso alemán se destacaba la existencia de un clima cooperativo en el seno del pleno o consejo municipal, mientras que en el caso español las actitudes eran descritas como poco cooperativas. Esta circunstancia ha sido otro de los problemas

que han detectado los agentes entrevistados en Santiago de Compostela en relación al desarrollo del Plan estratégico. Asimismo, en ninguno de los municipios hay una mayoría clara. lo que obliga a crear pactos o coaliciones. Sin embargo, a pesar de que en el caso de Constanza la heterogeneidad política es mucho mayor en comparación con Santiago de Compostela, todos los miembros de la corporación califican el clima municipal de cooperativo.

Tal y como afirman Getimis y Grigoriadou¹⁶ (2005), un contexto fragmentado y complejo requiere un liderazgo político claro, lo que, sumado a la tradición cooperativa del municipio alemán, facilita aún más la posición de liderazgo del alcalde en los asuntos locales.

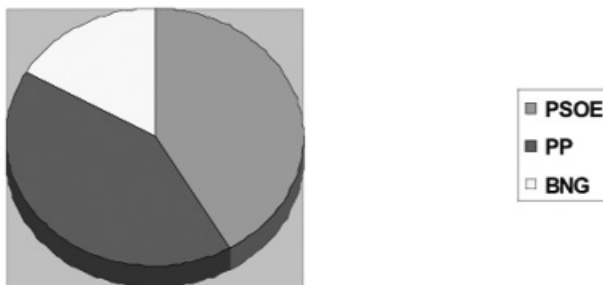
La configuración actual de ambos gobiernos locales tras las últimas elecciones puede observarse en los siguientes gráficos:

Cuadro 4: Elecciones del 13 de junio de 2004: partidos con representación política en Constanza (40 miembros)



- *Christlich Demokratische Union (CDU)*: 11 representantes.
- *Freie Grüne Liste (FGL)*: 10 representantes.
- *Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)*: 7 representantes.
- *Freie Wähler Gemeinschaft (FWG)*: 6 representantes.
- *Freie Demokratische Partei (FDP)*: 3 representantes.
- *Neue Linie Constanza (NLK)*: 2 representantes.
- *Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke Liste (PDS/LL)*: 1 representante.

Cuadro 5: Elecciones del 25 de mayo de 200317: partidos con representación política en Santiago de Compostela (25 miembros)



- Partido Socialista Obrero Español (PSOE): 11 concejales.
- Partido Popular (PP): 10 concejales.
- Bloque Nacionalista Galego (BNG): 4 concejales.

b) Capital Social

H7: > intensidad capital social >liderazgo

El concepto de capital social¹⁸ lleva implícitos dos elementos fundamentales: confianza y relación, y cobra gran importancia en el contexto de la gobernanza urbana. En dicho contexto el líder político precisa acumular “competencia relacional” para sacar adelante proyectos cada vez más complejos. Pero esta estructura relacional también favorece la emergencia de líderes transformadores que sepan aprovechar el potencial de la red y que sean capaces de aglutinar a los distintos actores en torno a una serie de valores comunes. La política es un ámbito propicio para la construcción de identidades, en el que los valores desempeñan, sin duda, un papel fundamental.

La afirmación “*el tejido asociativo alemán es más plural que en otros países*” (CDR 222/98: 66) contrasta con el diagnóstico (2003) de la ciudad de Santiago de Compostela, en el que se manifestaba la debilidad de su tejido asociativo. Este hecho dificulta la creación de redes de confianza y de movilización de recursos y apoyos.

Cuando hablamos de capital social, la atención se centra en el elemento “confianza”, que sirve de puente entre las instituciones y los agentes sociales y suministra estructuras más o menos informales, que permiten identificar demandas y actores, pero, sobre todo, articular la cooperación y la comunicación.

La hipótesis es que a mayor confianza interpersonal o social, mayor capacidad de liderazgo.

“Establecer unas relaciones interpersonales, intensas y de calidad serán elementos fundamentales en la creación de espacios de confianza, y consecuentemente, de liderazgo” (Ayerbe, 2005: 169).

c) Cultura política participativa

H8: > participación >liderazgo

La cultura participativa en toda la región de Baden-Württemberg está muy desarrollada, hecho sobre el que no sólo la proximidad geográfica con Suiza podría haber tenido influencia, sino que también el diseño institucional de su sistema político-administrativo es una variable a tener en cuenta. Esta región ha sido bautizada en Alemania como la “*madre de la democracia directa*” (Wehling, 2005), pues es la región con mayor tradición de democracia directa, constituyendo su sistema político-administrativo local el modelo que ha acabado imponiéndose en toda Alemania. Desde la creación de este *Land* en 1952, se introdujeron elementos de democracia directa en su norma fundacional básica –*Landesverfassung*–, principalmente a nivel municipal. Baden-Württemberg fue durante décadas la única región que había institucionalizado los referendos locales –*Bürgerentscheid/Bürgerbegehren*– y, junto con Baviera, fue la primera en introducir la elección directa del alcalde. La modalidad de listas abiertas que caracteriza su sistema local es también considerada un elemento de democracia directa.

Una mayor tradición participativa acorta las distancias entre los ciudadanos y las instituciones, dando una mayor visibilidad del alcalde, y genera canales de comunicación a través de los que transmitir las demandas al alcalde.

Un sistema transparente, regular y estable de comunicación es de gran ayuda a la hora de elaborar una agenda política en la que los ciudadanos vean reflejadas sus demandas y preocupaciones. La receptividad del alcalde aumenta su popularidad y, sin duda, prepara el terreno para ejercer un fuerte liderazgo.

"[...] la participación directa de los ciudadanos en la gestión pública hace ésta más democrática y eficiente, coadyuvando al desarrollo de la madurez de las personas y de lo que los anglosajones denominan el "capital social", y estimulando el surgimiento de individuos con capacidad gerencial y de liderazgo" (Rodríguez Álvarez, 2004: 126).

Por ejemplo, un instrumento del que se sirve el burgomaestre son las llamadas "conversaciones ciudadanas" (*Bürgergespräche*)¹⁹, que están teniendo lugar a lo largo de este año sobre el tema del desarrollo de la ciudad. Con estas sesiones se hace efectiva, por una parte, la voluntad de fomentar la cultura participativa en la ciudad y, por otra, un liderazgo que se proyecta sobre el desarrollo de la ciudad.

d) Prosperidad económica local

H9: > prosperidad económica local >liderazgo

Constanza está situada en la región de Baden-Württemberg, uno de los motores económicos de la Unión Europea, mientras Santiago de Compostela está en una región que sigue siendo considerada Objetivo 1²⁰. Esta situación de partida da una pista acerca del nivel de prosperidad económica del entorno de ambas ciudades, si bien la consideración de Objetivo 1 abre un horizonte de posibilidades de cara a las ayudas que recibe Galicia de la Unión Europea. Este dato es de gran importancia a la hora de conocer los recursos que pueden movilizarse en un contexto en el que las ciudades adoptan posiciones competitivas ante el reto que les plantea la globalización. La inversión en innovación y el esfuerzo por crear una "marca de ciudad" llevan a poner en valor el potencial económico de la ciudad en términos de identidad.

"A local authority that for its activities, development and very survival is dependent on the income generated by the local economy could be assumed to have more incentives to pursue policies enhancing the economic competitiveness of the local community than an authority that is funded from above and independent of economic activities in the local territory [...] Economic dependency on the local community produces special incentives for German cities to carry out policies enhancing economic competitiveness" (Bäck, 2005: 88).

A tenor de las entrevistas realizadas, la situación económica de la ciudad de Constanza ha sido evaluada positivamente. El potencial económico de la ciudad es importante, debido a que su base económica está bien diversificada y a que la ciudad no está especializada en ningún sector en particular, a diferencia de lo que le ocurre a Santiago de Compostela, que tiene una elevada especialización en el sector servicios y que se caracteriza por tener una base económica poco diversificada, con un bajo peso de la industria y de la construcción²¹.

3. CONCLUSIÓN

Este trabajo se ha centrado en la ciudad y, más concretamente, en los procesos y transformaciones que tienen lugar dentro de ella y que son reflejo de las dinámicas participativas y cooperativas que comenzaron a acentuarse en la década de los noventa.

A partir de esta década, se insiste en la necesaria transición a un nuevo paradigma de gobierno, de gestión, pero, sobre todo, de desarrollo en clave de sostenibilidad. La institucionalización de este discurso en las políticas públicas de desarrollo urbano se inserta en el contexto de la gobernanza urbana, revitalizando el debate en torno a los procesos participativos. Hay que señalar que la Unión Europea ha influido mucho en esta reorientación hacia una nueva forma de hacer política, promoviendo la institucionalización de los principios de sostenibilidad y subsidiariedad. Pero la influencia de la Unión Europea no sólo se hace patente a un nivel normativo, sino que también ha dado gran impulso a estos procesos a través de los fondos estructurales, que constituyen una bolsa de capital muy interesante y atractiva para los agentes locales.

En este sentido, los procesos de desarrollo locales ofrecen una oportunidad magnífica para poner en práctica estos principios y recomendaciones. Sin embargo, el calado y la importancia política que se le ha otorgado a dichos procesos no ha sido homogéneo en todas las ciudades europeas, lo que nos ha llevado a plantear el interés de esta cuestión como objeto de futuras investigaciones, aprovechando las potencialidades de una aproximación comparativa. La elección de estas dos ciudades venía justificada por el distinto ritmo de desarrollo de procesos en la teoría idénticos. No obstante, desde la perspectiva del liderazgo, la diferencia era muy clara: en el caso compostelano no parece existir tal liderazgo en materia de desarrollo urbano, a diferencia del caso alemán. Ese liderazgo implica un compromiso con la sostenibilidad y el hecho de que Horst Frank se convirtiera en 1996 en el primer burgomaestre verde de Alemania puede haber ayudado a que la sostenibilidad forme parte de la “marca de ciudad”.

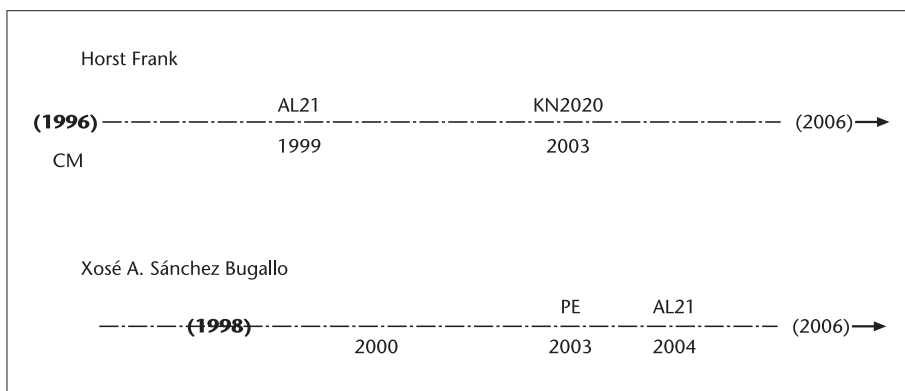
Sin embargo, más allá de esta cuestión nos planteábamos si por su parte factores institucionales y estructurales propios de los sistemas de gobernanza de ambas ciudades facilitaban o no la emergencia de liderazgos fuertes y, al contrastar algunas variables, observamos que efectivamente se presentan diferencias en ambos casos.

En Santiago de Compostela el alcalde no asume un claro protagonismo en relación a dichos procesos. El retraso en la implementación del Plan estratégico de Santiago y el estancamiento de la Agenda 21 Local es prueba de que su desarrollo no es una prioridad política (en marzo de 2004 se concluye la fase de diagnóstico del Plan Estratégico y en julio de 2004 se firma la adhesión a la Carta de Aalborg, a pesar de que en el 2000 el Pleno había aprobado la adhesión de Compostela a la Carta de Pueblos y Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad).

En términos comparados, se observa que en el caso de Constanza el desarrollo de estos procesos ha penetrado más en la agenda local, constituyendo una prioridad. En el siguiente cuadro puede observarse la evolución de este tipo de procesos de desarrollo urbano en ambas ciudades. En 1996, año en que comienza el mandato de Horst Frank, arranca el proceso de Marketing de Ciudad (*Stadtmarketing Constanza-SMK*), seguido posteriormente del proceso de la Agenda 21 Local en 1999, pasando por el proyecto de desarrollo integral de la ciudad, cuyos objetivos vendrían a coincidir con los del proceso de planificación estratégica de Santiago de Compostela.

El proyecto *-ZukunftKonstanz 2020-* se enmarca dentro del proceso de desarrollo urbano de la ciudad, conocido por las siglas STEP, que está conformado por más de 20 proyectos que tratan todas las dimensiones de la ciudad. Algunos de estos proyectos ya se están implementando y otros 7 acaban de aprobarse en la sesión plenaria municipal del 28 de septiembre de 2006.

Cuadro 6: Procesos de desarrollo urbano durante los mandatos de los alcaldes de Constanza y Santiago de Compostela



A través de este análisis hemos intentado ver el impacto que puede tener el liderazgo en el éxito o fracaso de estos procesos innovadores de desarrollo, pero lo cierto es que, al poner en relación el marco institucional y los rasgos estructurales de los sistemas de gobernanza urbana de ambas ciudades, observamos marcadas diferencias que afectaban a la variable del liderazgo. Así, un mayor grado de autonomía local, un sistema electoral de carácter presidencialista y participativo, una mayor independencia del partido, la duración del mandato del alcalde y una mayor relación/conocimiento de la administración parecen facilitar liderazgos fuertes. Pero también parecen hacerlo una mayor cultura participativa, un capital social intenso, un contexto de prosperidad económica y una tradición política cooperativa.

La conclusión que extraemos es que en un contexto de gobernanza los resultados esperados se hacen complejos, porque "todo está relacionado", pero también que en este contexto es fundamental el papel del líder político. Por último, se hace patente el hecho de que el liderazgo está también condicionado por variables estructurales e institucionales, que es necesario no perder de vista a la hora de abordar un futuro análisis desde la perspectiva del liderazgo en relación a los procesos de desarrollo urbano.

Tras realizar este trabajo, ha sido especialmente interesante llegar a la conclusión de que, si bien hay cosas que se escapan de nuestro poder de acción en el contexto complejo actual, hay por el contrario otras que sí dependen de la acción humana. Está, por tanto, en mano de las personas, dar un salto cualitativo y avanzar hacia una forma de gobierno más flexible, participativa, cooperativa y respetuosa con las expectativas de los ciudadanos. En este camino, sin duda, el líder político tiene un claro protagonismo.

Notas

- 1 La ciudad de Constanza (<http://www.Konstanz.de>) está situada en el sur de Alemania, en la región de (Baden-Württemberg), en la frontera con Suiza, y tiene una población aproximada de 80 000 habitantes. Sus principales recursos son el turismo, el comercio, el sector farmacéutico, las comunicaciones y las energías renovables, así como la Universidad. Santiago de Compostela (<http://www.santiagodecompostela.org>), está situada en el norte de España (Galicia), cerca de Portugal, y tiene una población aproximada de 90 000 habitantes. Sus principales recursos son el turismo, la actividad comercial, el sector servicios, por tener el estatus de capitalidad de la Comunidad Autónoma, y la Universidad, los medios de comunicación y el sector bioquímico.
- 2 Con este término se sugiere el concepto de áter ego, como persona en la que otra tiene confianza o con la que se identifica o en la que se reconoce.
- 3 *"Within the context of the shift from government to governance, non-elected administrative actors (...) play a crucial role in local decision making. For this reason, one has to include in leadership practice, the delegated leaders who represent political leaders in certain settings"* (Getimis y Grigoriadou, 2005: 170).
- 4 Prueba de ello es el desarrollo económico, social, político y medioambiental sostenible, impulsado desde la Unión Europea, que se ha convertido en la consigna de los proyectos políticos y de la gestión administrativa, pues por definición la sostenibilidad se plantea en términos de herencia para las generaciones futuras, sin un efecto visible en el presente. Otro ejemplo de gran actualidad es la creciente importancia del marketing de ciudades, que no deja de ser un elemento que se alimenta del potencial simbólico que alimenta la "marca de ciudad".
- 5 Trust and social capital (Putnam, 1993): *"it is which links communities to the formal arrangements of governance and fill the space between state and civil society"* (Woolcock, 1998; Taylor, 2000). *Collaboration in multi-actor governance* (Stewart, 2005: 149-167) in *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Routledge.
- 6 *"Las ciudades se convirtieron en la esfera política que hizo finalmente posible el desarrollo económico y la industrialización del s. XIX. Los municipios se encargaron de prestar servicios de infraestructuras necesarios para la producción y circulación de bienes y de política social (...) De hecho, los municipios se convirtieron rápidamente en órganos de resolución de problemas sociales generales. De ellos nacieron notables impulsos tendientes a ampliar el abanico de funciones públicas"*(CDR 222/98).
- 7 Entendemos por éxito la visibilidad y la importancia en el discurso político y en la agenda política local de los procesos de desarrollo urbano, así como su implementación constante e ininterrumpida en el tiempo. Cuando hablamos de procesos de desarrollo urbano nos referimos a la planificación estratégica de ciudades, al marketing de ciudades y a la Agenda 21 Local.
- 8 *"Some cities have more power, more autonomy or more resources than others to take up EU opportunities, and are more successful at implementing EU policies and perhaps even at influencing them"* (Carmichael, 2005: 143).
- 9 Art. 28 de la Constitución de la República Federal de Alemania (Ley Fundamental de Bonn, 1949).
- 10 Sin embargo, a tenor de lo que se deduce del Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local (2005) y del borrador del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (Mayo de 2006), la reforma tiende a corregir esta situación y a adaptar el estatus jurídico actual de los municipios españoles, dotándolos de autonomía real para gestionar las necesidades de las sociedades actuales.
- 11 *"General competences clauses of local Government Acts of the German Constitution which increase discretion"* (Bäck, 2005: 70).
- 12 *"In Germany the introduction of directly elected mayors has so far not led to corruption as in other countries since institutional and cultural factors have apparently served as 'checks and balances' to ward off possible power distortions* (Wollman, 2004). *These factors are reflected in some Länder both in the electoral law and in the traditionally independent non-partisan local groups that do not privilege a partisan leadership profile, as well as in the mayor's term in office that is significantly longer than that of the councils's"* (Getimis & Grigoriadou, 2005: 176).
- 13 *"The recent weakening of the significance of the national political parties has led to the emergence of new mayors being independent of local parties and traditional elites' milieus"* (Lyritis, 2000; Getimis & Grigoriadou, 2005: 174).
- 14 Horst Frank es miembro del Consejo de Administración de la Fundación KGSt y del Consejo para el Desarrollo Sostenible del Gobierno Federal. Por su parte, el proceso de "City-marketing" de la ciudad de Constanza se inició en 1996 con la finalidad de promover la comunicación y el consenso entre los actores locales relevantes, entre ellos políticos y técnicos de la administración local. Asimismo, Constanza inició su Agenda 21 Local en 1999 y este proceso perseguía desde un inicio fomentar el desarrollo social y una cultura político-administrativa conforme a los principios de deliberación, cooperación y participación.
- 15 Art. 21.a) de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, y art. 24.b) del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- 16 *"The organisational fragmentation within local authorities and the development of a complex network of diverse objectives create an increasing need for strong central direction by individual municipal leaders"* (Getimis & Grigoriadou, 2005: 172).
- 17 Xosé Antonio Sánchez Bugallo (PSOE) (Teixeiro-Curtis, 1954) es elegido alcalde de Santiago de Compostela por el Pleno el 23 de diciembre de 1998, tras la renuncia del anterior alcalde, Xerardo Estévez. En mayo de 2003 fue elegido de nuevo, gobernando desde 1999 en coalición con el Bloque Nacionalista Galego.
- 18 Putnam (1993): el capital social hace referencia a *"conjunto de factores intangibles (valores, normas, actitudes, confianza, redes y semejanzas), que se encuentran dentro de una comunidad y que facilitan la coordinación y la cooperación para la obtención de beneficios mutuos"*. Durston (2001): *"el capital social hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promuevan la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación"* (citado en Ayerbe, 2005: 177).
- 19 <http://www.constanza.de/rathaus/aemter/dezernat/dezernat1/buergergespraech/index.htm> (16-11-06).
- 20 Fondos estructurales europeos (Objetivo 1): regiones con PIB inferior al 75% de la media, las regiones ultraperiféricas y las regiones que pueden optar al Objetivo 6 (reciben la mayor parte de todos los fondos 69,7%).
- 21 Documento: Diagnóstico de la Ciudad, análisis DAFO elaborado para el Plan estratégico de Santiago de Compostela. Marzo 2004, (P. 4. Separata).

BIBLIOGRAFÍA

- Alguacil, J. (dir.). 2003. *Equipamientos municipales de proximidad. Plan estratégico y de participación*. Gijón: Trea – Fundación Kaleidos.
- Ayerbe, M. 2005. «Liderazgo y capital social individual: factores clave en la competitividad», *Ekonomiaz*, 59, pp. 160-187.
- Bäck, H. 2005. «The Institutional Setting of Local Political Leadership and Community Involvement», en M. Haus, H. Heinelt y M. Stewart (eds.). *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Bandrés, J. M. 1999. *El principio de subsidiariedad y la Administración Local*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Barandarian, X. 2006. «Capital social. Innovación organizativa y desarrollo económico», *Ekonomiaz*, 59.
- Carmichael, L. 2005. «Cities in the Multi-Level governance of the European Union», en M. Haus, H. Heinelt e M. Stewart (eds.). *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Cerrillo i Martínez, A. (coord). 2005. *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Madrid: INAP.
- COM(2001) 428. 2001. *Libro Blanco: la Gobernanza Europea* [en línea]. [Bruselas: Oficina de Publicaciones de la UE], 25 de julio de 2001. <http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf>. [Consulta: 12 de diciembre de 2006].
- Cardiff University of Wales. 1999. *La democracia regional y local en la Unión Europea*. CDR-Estudios E1/99. Bruselas: Oficina de Publicaciones.
- Concello de Santiago. 2001. *Unha historia con futuro. Experiencia dunha investigación-acción-participativa co asociacionismo veciñal de Santiago de Compostela*. Santiago de Compostela: Concejalía de Relaciones Vecinales.
- Fernández, J. M. 1997. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Getimis, P y Grigoriadou, D. 2005. «Changes in Urban Political Leadership: Leadership Types and Styles in the Era of Urban Governance», en M. Haus, H. Heinelt e H. Stewart (eds.). *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Godet, M. 1991. *Prospectiva y planificación estratégica*. Barcelona: SG Editores.
- Grote, J. y Gbikpi, B. (coords.). 2002. *Participatory Governance. Political and societal implications*. Opladen: Leske & Budrich.
- Gutiérrez, V. y Ruiz, J. M. 2004. *Manual práctico para la aplicación de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*. Málaga: Fundación Asesores Locales.
- Haus, M.; Heinelt, H. y Stewart, M. 2005. *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*. Londres: Routledge.
- Jann, W. 2001. «Self-Assessment–Benchmarking–Quality Awards: Leistungsmessung beim Übergang von Management zu Governance», en A. Hofmeister (ed.). *Bewerten - Vergleichen - Gewinnen. Self-Assessment - Benchmarking - Quality Awards*. Bern: SGVW.
- Kost, A. y Wehling, H. -G. 2003. *Kommunaltolitik in den deutschen Ländern. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung*. Opladen: Eine Einführung.
- Kost, A. 2005. *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Einen Einführung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lyritsis, N. 2000. «Parties and Elections», *Greek Journal of Political Sciences*, 15, pp. 7-24.
- Natera, A. y Vanachlocha, F. (dirs.). 2005. *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: Universidade Carlos III.
- Peters, T. 2005. *La esencia: liderazgo*. Madrid: Prentice Hall.
- Putnam, R. 1993. *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Milán: Mondadori.
- Püttner, G. 1995. «1171-1175. § 107 GG- Kommunale Selbstverwaltung», en F. -J. Isensee y P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Rodríguez, J. M. 2004. *La Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*. Barcelona: Bayer Hnos.
- Yin, R. 2003. *Case study research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.