



# El encaje forzado de la gobernanza colaborativa en un ayuntamiento presidencialista: El caso de Lleida

*Ramon Canal Oliveras*  
*Institut de Govern i Polítiques Públiques*  
*Universitat Autònoma de Barcelona*  
[ramon.canal@uab.cat](mailto:ramon.canal@uab.cat)

*Yunailis Salazar Marcano*  
*Inst. de Govern i Polítiques Públiques*  
*Universitat Autònoma de Barcelona*  
[yuni.salazar@gmail.com](mailto:yuni.salazar@gmail.com)

*(Traducción de la versión oritinal del informe, redactado en inglés, que puede descargarse en la página oficial del proyecto TRANSGOB).*

Foto de portada por Sergi Queralt. 'El Alcalde Ros discutiendo, megáfono en mano, con miembros de la PAH, Lleida'. *Nació Lleida*, 18 de Junio, 2016.

<http://www.naciodigital.cat/lleida/noticia/18315/enfrontament/verbal/entre/angel/ros/membres/pah/lleida>

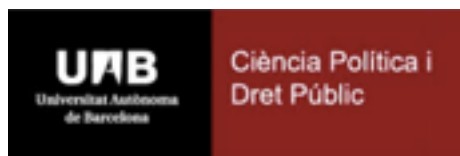
**TRANSGOB: Transformaciones de la gobernanza urbana en el contexto de la crisis. Evolución y perspectivas de la gobernanza participativa en España y el Reino Unido.**

El proyecto TRANSGOB aborda el impacto de la crisis económica en las formas de gobernanza urbana en España, contrastando la experiencia española con la del Reino Unido. El objetivo es analizar cómo las prácticas de gobierno participativo están evolucionando y sus perspectivas de futuro en un contexto marcado por la austeridad presupuestaria, el conflicto social y la crisis política. En términos más generales, queremos explorar las implicaciones de este tipo de dinámica de cambio de las relaciones entre los actores estatales y no estatales en el ámbito local.

Este proyecto fue financiado a través del Plan Nacional I+D del Ministerio de Economía y Competitividad, Gobierno de España.



Número de proyecto: CSO2012-32817



Investigador principal: Dr Ismael Blanco, IGOP y Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universitat Autònoma de Barcelona.

Este es un trabajo bajo la licencia [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)



## Introducción

---

El presente informe refleja los resultados de uno de los seis estudios de caso incluidos en el proyecto TRANSGOB, que abarcó cuatro ciudades españolas y dos británicas. El objetivo de este proyecto fue determinar cómo se había desarrollado la gobernanza colaborativa en esas ciudades a lo largo del período 2011-2015, fuertemente afectado por los efectos de la crisis y la austeridad. El marco teórico proporcionó una herramienta heurística, en la forma de cuatro conjeturas de posible cambio en los patrones de gobierno colaborativo: continuidad (sin cambios cuantitativos o cualitativos), mejora (crecimiento cuantitativo), reducción (reducción cuantitativa o rechazo) e innovación (crecimiento cualitativo).

En el contexto español, el caso de Lleida, una modesta capital de provincia situada en la Cataluña occidental, fue escogido ser uno de los contados gobiernos municipales de izquierda que resistieron la ola de la derecha en 2011. Después de la revisión de algunas fuentes secundarias -sobre todo artículos de prensa, informes institucionales y discursos políticos publicados- se hizo evidente que la política local de Lleida podía ser etiquetado como un caso paradigmático (Flyvbjerg, 2006) de gobierno "presidencialista", no obstante inmerso en una trama de acuerdos formales e informales de gobernanza colaborativa. Como se verá más adelante, Lleida tiene por una parte un liderazgo extraordinariamente fuerte, duradero y personalista, y por otra un marco de gobernanza colaborativa bastante desarrollado. El presidencialismo no es el único factor relevante, pero hemos considerado que, en este caso, se trata de un elemento distintivo y decisivo. Por lo tanto, resulta plausible intentar explicar la configuración y evolución de la gobernanza local - y, específicamente, de la gobernanza colaborativa - en referencia constante al actual alcalde de Lleida<sup>1</sup>.

La mayoría de los académicos y estudiosos del tema parecen estar de acuerdo con que el gobierno local contemporáneo necesita tanto de un fuerte liderazgo como de un enfoque colaborativo. Algunos ven esta relación como no problemática, o incluso como complementaria: serían las dos caras de la misma moneda de "buen gobierno". Sin embargo, la concentración de poder en una sola persona que va de la mano con los fuertes ideales de liderazgo, plantea dudas razonables sobre la capacidad del gobierno local para sostener la colaboración de igual a igual. Parafraseando a Stone (1993), ¿cómo podemos asegurar que la intención del "poder para" no será reemplazado por la tentación del "poder sobre"? Pensamos que los dilemas asociados a esta compleja relación requieren de un intenso esfuerzo de observación y análisis, y Lleida proporciona un excelente estudio de caso para hacerlo.

---

<sup>1</sup> Los datos primarios para el estudio de caso fueron recogidos a través de treinta entrevistas individuales y tres entrevistas grupales. Un cuestionario semiestructurado fue enviado a seis políticos locales, tres del gobierno y tres de la oposición (LP1-LP6), cuatro funcionarios locales (LO1-LO4), dos técnicos locales de la administración catalana (RO1-RO2), cinco representantes del sector "clásico" del voluntariado social (VS1-VS5), seis activistas involucrados en las protestas anti-crisis y otras iniciativas de nuevo cuño; (AC1-AC6) y cuatro expertos de la Universitat de Lleida (EX1-EX4). Seis de estas personas fueron entrevistadas en dos ocasiones. El trabajo de campo fue realizado entre el verano del 2013 y el verano del 2015. En febrero del 2016 entrevistamos al Dr. Àngel Ros, Alcalde de Lleida. (MAR).

En la primera sección del informe profundizamos en la discusión teórica sobre la relación entre el liderazgo y el gobierno colaborativo. Continuamos con una descripción del contexto nacional y local, poniendo el énfasis en la figura del Sr. Àngel Ros, actual alcalde de Lleida. Como sostiene Kjaer (2013), el estudio del liderazgo local requiere una mirada amplia tanto sobre la dimensión personal como sobre el contexto social e institucional. La segunda parte del informe está dedicada a la descripción de los acuerdos colaborativos que se han establecido en Lleida en los últimos 30 años. Mientras que la primera sección provee una orientación general, la segunda está enfocada en la política de los años de la crisis, con una atención especial al tema de las necesidades humanas básicas. En cada sección se proporcionan pistas para identificar los patrones de cambio o continuidad en las prácticas colaborativas. En la sección final se recapitulan los principales contenidos y se avanzan algunas conclusiones.

## Gobernanza colaborativa y liderazgo: ¿complementarios o contradictorios?

---

A diferencia del concepto de democracia participativa, el cual está basado en fuertes consideraciones normativas (Barber 1984), el concepto de gobernanza colaborativa parece seguir una lógica funcional más sobria. En síntesis, los gobiernos locales necesitan cada vez más de la colaboración con otros actores, públicos y privados, para alcanzar objetivos sustanciales de desarrollo económico, cohesión social y calidad de vida (Fung 2015: 514). Muchos autores también asumen que un liderazgo fuerte es necesario para establecer este modelo de gobernanza (Borraz & John 2004). En un contexto caracterizado por una creciente fragmentación (funcional, social, política) y una menguante capacidad integradora de los partidos políticos locales, el líder puede proveer un ‘punto focal’ legítimo (Elster 2007), que provee orientación y resuelve dilemas y disputas entre los numerosos actores en juego. Los líderes locales necesitan adaptarse al emergente contexto colaborativo, y estar preparados para (y dispuestos a) prescindir de las fronteras ideológicas, organizativas y territoriales cuando sea necesario (McNeill 2001a).

En su afán por demostrar que el liderazgo es más un aliado que un rival del gobierno democrático local, Bergström y otros (2012) aportan tres ejemplos de liderazgo local que, a su parecer, han resultado más eficaces gracias a su compromiso con la participación. A la vez, identifican los riesgos implícitos en un liderazgo fuerte aplicado a la gobernanza local. Puede ocurrir que la demanda de consenso -que acaba sustanciándose en una demanda de unidad en torno al alcalde- ignore la importancia de diferencias ideológicas reales, lo que conduce a una esfera pública local pobre y truncada. Un medio fundamental para evitar esto es la preservación de espacios para la articulación y representación pública de las diferencias políticas. Un problema potencialmente más grave es que, cuando los individuos cobran más importancia que las instituciones, el sistema de separación de poderes, necesario para lograr la buena gobernanza (Hendriks 2013) puede perder efectividad. Un líder fuerte puede estar más tentado hacia el clientelismo y

el caciquismo si espera que ante tales actitudes habrá impunidad. En casos extremos no se puede excluir que el líder se convierta en ‘una catástrofe carismática’ (Bergström et al 2012:142), incapaz de encontrar un final digno y una sucesión efectiva del cargo.

La conciencia social de estos riesgos puede ayudar a explicar el estado de la gobernanza contemporánea, en la cual, junto a una personalización generalizada de la política (Van Aelst et al 2011) “hay un llamado general al liderazgo (...) y a mecanismos para controlar y limitar el poder de los más poderosos, que son los líderes’ (Kjaer 2015:575). En este contexto, los líderes están ansiosos por mostrar que “es posible demostrar un fuerte liderazgo con mecanismos decisivos inclusivos, consensuales y colectivos” (Bochel and Bochel, 2010:731), y a menudo se cuidan mucho en darse a sí mismos una imagen pública de político participativo. El grado de veracidad de tal imagen es, sin embargo, una cuestión que merece ser respondida empíricamente, caso por caso.

Considerando la riqueza de las realidades políticas dentro y fuera de las ciudades, es erróneo pretender una comprensión preconcebida y monolítica del liderazgo local. Haus y Sweeting (2006:271) consideran que, siendo diversos los enfoques sobre la democracia local -ellos diferencian entre la democracia representativa, de usuarios, en red y participativa- los líderes locales pueden, bajo circunstancias específicas “elegir entre los elementos de cada forma de la democracia que consideren más apropiados”. Siguiendo esta idea, Kjaer (2013:257) agrega que “los alcaldes pueden desarrollar diferentes tipos de liderazgo en diferentes situaciones” y que el buen liderazgo puede incluso consistir en la habilidad de los alcaldes para cambiar estilos de acuerdo con el contexto. Sin embargo, podríamos preguntarnos, en qué medida esta variedad en la concepción del liderazgo implica la posibilidad -o incluso, hasta cierto punto, la necesidad- de un liderazgo más colectivo. Este no es un asunto banal, si tenemos en cuenta que las reformas de los gobiernos locales en los últimos 30 años han consistido, precisamente, en fortalecer el liderazgo individual a través de la figura del alcalde.

Podemos concluir, provisionalmente, que una gobernanza local efectiva requiere tanto un fuerte liderazgo como una colaboración no jerárquica entre múltiples actores, por lo cual hay una necesidad de encontrar acuerdos que hagan posible el cumplimiento de ambas necesidades.

---

## Liderazgo local y gobernanza colaborativa en España

---

Los municipios del sur de Europa dependen aún más perentoria de la gobernanza colaborativa para llevar a cabo sus propias políticas, ya que tanto sus competencias como sus recursos financieros son relativamente limitados. El diseño institucional español proporciona cierta compensación a tal debilidad estructural, precisamente en la forma de un fuerte liderazgo político (Page 1991, Bäck et al 2006). Los alcaldes y alcaldesas españolas disponen de amplios poderes formales

(presidencia del pleno, jefatura sobre la administración local, representación de los intereses de la comunidad hacia el exterior) y el hecho de que obtengan “su legitimidad a través del pleno en lugar del voto popular directo parece no importar” en cuanto a su legitimidad (Schaap et al 2009: 246). De hecho, ya se espera que el alcalde o alcaldesa sea la pieza central de la política local (Sweeting 2009 y 2012) y que obtenga la mayor parte de la atención de los medios de comunicación. Durante los “30 (años) gloriosos de la democracia local española” (Cuenca Cervera 2015) muchos alcaldes y alcaldesas adquirieron la condición de símbolos de sus ciudad y parecían literalmente invencibles en las elecciones (McNeill 2001b). Todo esto les confiere un alto grado de autonomía en la toma de decisiones en relación con otros actores, incluyendo sus propios partidos políticos (Magre 1999). Los partidos políticos son, precisamente, el otro actor fundamental de la democracia local española. La ciudadanía escoge con su voto un número determinado de concejales y concejalas. Para su atribución se utiliza un sistema proporcional, sobre la base de una lista de partido cerrada y bloqueada. Concejales y concejalas constituyen el pleno, el cual, a su vez, elige al alcalde entre sus miembros. Normalmente se espera que los miembros políticos de un ayuntamiento actúen como representantes de un partido político, dotado de una ideología específica (Sweeting 2011).

Sin embargo, aunque esté fundamentada en un sistema representativo ortodoxo basado en los partidos políticos, la democracia local española incorpora tradiciones participativas específicas. Esto es en parte debido a la fuerte proximidad de la política local, y en parte a acontecimientos históricos específicos. Unas asociaciones de vecinos fuertemente politizadas (Martínez Muntada, 2011) jugaron un papel muy importante en la lucha por la democracia en el tardofranquismo, y los partidos de izquierda que tomaron el poder en la mayoría de ciudades en 1979, respaldaron sus ideales respecto al compromiso de los ciudadanos y al papel de las organizaciones sociales en la gestión de los asuntos de la ciudad. Desde entonces, los gobiernos municipales emprendieron una serie de iniciativas para mejorar la participación, habitualmente formalizadas a través de reglamentos específicos. Después llegaron nuevos formatos participativos (Font et al 2000), nuevos métodos colaborativos en el diseño y la implementación de las políticas locales (Gomà & Blanco 2002) y un crecimiento exponencial de los recursos humanos y organizativos dedicados a la participación ciudadana en los municipios (Salvador & Ramió 2012). Sin embargo, careciendo de un mandato legal claro, el despliegue de estas políticas ha sido desigual entre los municipios y selectivo dentro de los mismos. Por otra parte, sus resultados a menudo han sido decepcionantes (Herrero & Ajangiz 2007, Font & Navarro 2013). Como comúnmente se ha visto en otros lugares, en las ciudades españolas la representación demorática ha llegado a ser vista más “como una barrera que como un puente” (Schaap et al 2012: 192), pero la democracia participativa ha fracasado hasta ahora en su intención de convertirse en un verdadero desafío para las instituciones representativas (Ringeling et al. 2012).

Los analistas más críticos sostienen una visión cruda de la gobernanza colaborativa. Ellos ven cómo las elites locales de los partidos dan forma y dosifican la “participación” de acuerdo con sus intereses (Ruano 2010). Más aún, teniendo en cuenta que, por encima de todo, los partidos quieren ganar las elecciones, lo más esperable es que se cree “un sistema de relaciones clientelares entre las



asociaciones locales y el gobierno municipal” (Navarro & Aguiar 2000:109). En todo caso hay que tener en cuenta que las prácticas de gobierno colaborativo se desarrollaron durante una larga ola de crecimiento de los presupuestos públicos y el desarrollo urbano, en la cual la lógica “todos ganan” (win-win) era frecuente. La recesión económica y las tensiones sociales que afloraron a partir de 2008 finiquitaron ese modelo y cuestionaron la contribución real de la gobernanza colaborativa a la participación de los ciudadanos y la calidad de la democracia en general.

## Liderazgo local en la ciudad de Lleida

---

Lleida es una ciudad de tamaño medio (140.000 habitantes) situada en un área municipal relativamente grande (212,3 km<sup>2</sup>), que cuenta todavía con asentamientos dispersos, huertos y tierras de cultivo. Esto refleja el carácter eminentemente agrícola del amplio territorio, situado entre las áreas metropolitanas de Barcelona y Zaragoza, en el que Lleida juega un papel clave como proveedor de transporte y comunicación, comercio y numerosos servicios especializados<sup>2</sup>. La consolidación de un sector agrícola altamente competitivo se beneficia de la ciudad, mientras que el sector industrial es bastante pequeño, a pesar de los recientes esfuerzos para construir en las industrias basadas en el conocimiento. La tendencia económica ascendente observada en los últimos 30 años también se ha reflejado en el aumento de las cifras de población. Casi estancada en alrededor de 110.000 habitantes durante dos décadas (1981-2000), desde el cambio de siglo Lleida ha ganado casi 30.000 nuevos residentes. En términos netos, este incremento es hasta un 80% atribuible a la llegada de la inmigración extranjera (La Caixa, 2013:10), que en 2011 constituía el 22% de la población total. Siendo una ciudad muy antigua, dotada de la primera universidad Catalana (1300), históricamente Lleida sufrió episodios de destrucción y estancamiento que dejaron cierta impronta pesimista en la cultura local. No obstante, en los últimos tiempos, tras un exitoso proceso de desarrollo urbano, se reconoce que Lleida ha dado un salto cualitativo, y hoy en día goza de prácticamente todos los atributos de infraestructura y culturales propios de una capital moderna.

En cuanto a la crisis económica de 2008, aunque el sector primario fue uno de los menos afectados por la misma, la tasa de desempleo en la ciudad subió del 5,4% al 19,3% entre 2007 y 2012 (El Perfil de la Ciutat: 54). A partir de 2011 las finanzas municipales, ya sobrecargadas antes de la crisis, empezaron a sufrir. En 2012, la deuda municipal ascendía a más de 1.000 € por habitante, claramente por encima de la media española de 776 €. Los gastos corrientes se congelaron y la inversión pública cayó sustancialmente.

---

<sup>2</sup> El área metropolitana de Lleida se extiende a 149 municipios y 5.543 km<sup>2</sup> y su área comercial engloba a más de 500.000 personas (La Caixa 2013:23).

En lo político, si bien desde la restauración de la democracia en 1977 el voto de Lleida se ha inclinado más bien hacia la derecha, en las elecciones locales el Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC), federado con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), ha ganado todas las elecciones y controlado de manera casi continua la mayoría del pleno municipal. Sólo en ciertos períodos cortos el PSC ha requerido el apoyo de otros partidos de izquierda más pequeñas. Pero lo que más ha caracterizado la política local de Lleida hasta ahora ha sido su identificación con líderes fuertes. En tres décadas y media Lleida prácticamente sólo ha conocido dos alcaldes (Antoni Siurana 1979-2003; Ángel Ros desde 2004)<sup>3</sup>, que han logrado adaptarse a un panorama político aparentemente hostil y establecerse como líderes indiscutibles o incluso *creadores* de la ciudad contemporánea. Para lograr esto, los dos alcaldes han practicado un juego político similar, basado en mantener el control del partido y del pleno, ejercer un rol importante tanto en la política catalana -a través del *cumul de mandats*-, como en el municipalismo español y, por último, pero no menos importante, adoptar prioridades políticas y discursos que trascienden las líneas políticas e ideológicas convencionales.

## Alcalde Ros ¿Príncipe y Presidente?

---

En el otoño de 2003 Àngel Ros apareció como el candidato perfecto para reemplazar al Alcalde Siurana después de un período muy prolongado de servicio. Por un lado, presenta la imagen clásica de un jefe del partido. Socializado políticamente en los últimos años de la dictadura de Franco, como estudiante que militaba en el entonces clandestino Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC), se unió a los socialistas del PSC en un punto crucial de la transición democrática (1978). Por otro lado, partiendo de un Doctorado en Ciencias de la Computación y de una larga carrera como gerente en organizaciones públicas y privadas, el alcalde Ros ha dado a su administración una huella tecnocrática, visible en el poder interno que confiere a los gerentes y en el elevado número de profesionales del sector privado que ha incluido en sus gobiernos y que se consideran a sí mismos como "no pertenecientes a PSC, sino a Ros" (LP1). Por último, pero no menos importante, Ros aporta un fuerte perfil comunitario, que se refleja no sólo en su lealtad al lugar donde vive (fundó una asociación de vecinos), a la religión católica y los clubes deportivos de sus amores (Ruich 2007), sino también en la creencia "de que como servidor público debe responder a todos. Tanto si cena con los empleados, o en un grupo de callo donde lo han invitado; si puede, asiste" (EX3). Su objetivo es estar presente en cada dimensión pública de la ciudad, y normalmente ejerciendo un papel activo como productor y comunicador de discurso. Todo ello lo convierte en alguien casi omnipresente en la esfera pública local, ya sea a través de los medios de comunicación clásicos o de las redes sociales. A lo largo de los años, en paralelo al crecimiento de la ciudad, los políticos de Lleida han adoptado un estilo personalista, lo cual ha colocado al alcalde en el blanco tanto de la veneración como de la crítica visceral.

---

<sup>3</sup> Entre 1987 y 1991 fue alcalde Manuel Oronich, de la coalición de centro-derecha CiU. Sin embargo, al cabo de dos años fue desposeído del cargo a través de una moción de censura promovida por el PSC.



Ideológicamente, el alcalde Ros se ha situado en torno a la "tercera vía" para ocupar el centro del espectro político. Este argumento se sostiene en datos electorales: el electorado de la ciudad dispone de un voto conservador por encima de la media y es sólo en las elecciones locales que la izquierda ha sido capaz de ganar casi todos los comicios. De hecho, su enfoque de la política económica ha sido consistente y entusiasta a favor del crecimiento urbano, sustentado en la obsesión por conseguir nuevas infraestructuras para la ciudad, sobre todo en los ámbitos del transporte y del conocimiento. Pero también ha habido un fuerte compromiso con los servicios públicos, especialmente en los ámbitos de la educación, el empleo y la cultura. El Alcalde Ros considera que "el 90% de los problemas sociales puede ser resuelto a través de tener un trabajo" (MAR), pero la ciudad también debe responder al 10% restante, a través de servicios sociales bien desarrollados. En resumen, los éxitos electorales alcalde Ros pueden explicarse en parte por su capacidad de ser apreciado tanto como un defensor de la economía de mercado como un defensor de la comunidad. La suma de estas dos categorías construye una tercera, que es crucial: "defensor de Lleida". De hecho, un último rasgo fundamental de su política es la construcción de relaciones en con múltiples actores en los diversos niveles territoriales y administrativos (Bradford 2015) con la intención de reforzar la posición económica y política de su ciudad.

En cuanto a la cuestión, crucial en esta investigación, de la democracia local, el alcalde Ros tiene opiniones claras y bastante coherentes, que podríamos identificar e interpretar a partir de sus propias palabras. Primero y ante todo está convencido de que el poder de tomar decisiones debe permanecer siempre en manos de los políticos electos. Lo que es más, está a favor de un modelo presidencial de gobierno y considera que el marco legislativo del gobierno local lo permite, aunque en última instancia la viabilidad de tal modelo dependerá de la relación de fuerzas que se dé en el pleno municipal. El papel de la gobernanza colaborativa es ayudar al Ayuntamiento a cumplir con ciertos objetivos de política, especialmente la tan anhelada "cohesión social". Con el péndulo de la opinión pública tan inclinado hacia el lado de la participación ciudadana, es inevitable que el Ayuntamiento ofrezca espacios de discusión con actores no institucionales, pero no es ni práctico ni necesario ofrecerlos para cada decisión política; ciertamente no para las decisiones estratégicas. Ros se refirió inconscientemente a esos límites cuando afirmó "¿Cómo podemos construir la Lleida de las personas y de *los detalles*? Lo hacemos con el diálogo, la negociación y la participación" (Ros 2005). Por otra parte, se debe tener claro el hecho de que las personas que desean participar son una pequeña minoría, y que los órganos de participación son rutinariamente ocupados y manipulados por miembros de los partidos de la oposición. La transparencia es necesaria, pero también debe tener límites, debido a que un exceso de la misma puede debilitar la posición de los actores públicos en negociaciones con actores privados que no están sujetos a dichas obligaciones. Consideradas en conjunto, las ideas del alcalde Ros sobre la participación esbozan un sistema de creencias ayudará al lector a comprender la evolución de la gobernanza colaborativa entre 2011 y 2015.

## ¿Un punto de inflexión? La coyuntura agrídulce de 2011

---

En las elecciones municipales de mayo de 2011, en contra de la tendencia general constatada en España y Cataluña (alta fragmentación, presencia de nuevos partidos y grandes pérdidas del partido socialista, incluyendo baluartes como Barcelona), el alcalde Ros tuvo éxito en la ampliación de su mayoría absoluta. Una abstención superior al 50% y una fragmentación de las opciones de izquierda dieron lugar a la concentración de toda la representación municipal a sólo tres partidos. Por otra parte, el umbral del 5 % de los votos dio como resultado que un 22% de ellos se quedaron sin representación formal y que el PSC monopolizara toda la representación de la izquierda. El premio electoral otorgado a Ros respondió, al menos en parte, al reconocimiento del momento brillante experimentado por la ciudad antes de que los efectos de la crisis se hicieran evidentes. De hecho, el nivel de inversión se había mantenido muy alto durante todo el periodo 2007-2011 y Ros se benefició de varias inauguraciones.

Desde que asumió el cargo (Ros) ha ganado la confianza y la simpatía de los ciudadanos, que lo ven como el arquitecto de la gran transformación urbana experimentada por la ciudad en los últimos años, con una inversión de más de 420 millones de euros, como el Parque Científico y Tecnológico Agroalimentario de Lleida, el diseño del puente Príncipe de Viana, la cobertura de las vías del tren y del Palacio de Congresos de la Llotja (El País, 23 de Mayo de 2011).

Con el partido de gobierno gozando de una amplia mayoría, y frente a una oposición disminuida numérica e ideológicamente, el alcalde Ros se sintió lo suficientemente poderoso como para afirmar que "Los leridanos nos han dicho que quieren un gobierno fuerte y un proyecto sólido de ciudad". Pero esto no reflejaba toda la realidad. Tan sólo una semana antes de las elecciones algo extraordinario había sucedido: cientos de personas que se manifestaban contra la gestión política de la crisis, en su mayoría jóvenes, decidieron acampar en la Plaza del Sol de Madrid, y la protesta fue replicada en muchas ciudades españolas. El movimiento 15M (o 'Indignados') no fue muy grande en Lleida, pero lo suficientemente grande como para marcar un punto de inflexión. Torpes movimientos represivos para disolverlo fueron seguidos de manifestaciones de protesta, incluyendo la ocupación temporal de diversas oficinas públicas. Los grupos que cuestionaban abiertamente las estructuras socioeconómicas y políticas actuales se habían vuelto visibles y hasta cierto punto también legitimados a los ojos de una corriente cada vez más crítica. Consciente de ello, el alcalde Ros abandonó la vía de la represión y cambió a una táctica de ignorar lo que ocurría. Sin embargo, la protesta había encontrado un terreno fértil en una crisis económica cada vez más aguda, y no podía ser descartada tan fácilmente. Algunos de los activistas del 15M, tras haber ganado conocimiento, conciencia política, y capacidad de organización, fueron capaces de articular una crítica sistemática al alcalde Ros y su gobierno, alegando que los defectos más grandes del mismo se encontraban, precisamente, en el ámbito de la

gobernanza colaborativa: favoritismo hacia intereses particulares, falta de voluntad para entablar un diálogo constructivo con los movimientos urbanos emergentes y la falta de transparencia.

## Transformaciones de la gobernanza colaborativa a través de los años de la crisis

---

### La tradición de la colaboración bilateral

A partir de 1979 la recuperación simbólica del espacio público fue de la mano con una explosión de actividades públicas, promovida por grupos y asociaciones civiles, y respaldada por el Ayuntamiento. Las actividades más populares pronto se convirtieron en pilares de la identidad contemporánea de los lleidanos. Como se ha indicado, la participación ciudadana se consideraba esencial como herramienta para la construcción de capital social y cohesión social. A partir de aquí emergió un modelo de gobierno colaborativo, basado en el apoyo municipal no obligatorio pero regular a cierto número de asociaciones locales, ya sea con aportes económicos o de otro tipo, otorgado a cambio de proporcionar ciertas actividades o servicios a la comunidad. El enfoque es bilateral: cada asociación negocia directamente con su concejal -o con el Alcalde, si es el caso- los términos de su relación con el municipio. Hay ganadores y hay perdedores. Los socios más privilegiados en este modelo son las asociaciones de vecinos (AAVV), que durante muchos años ejercieron como núcleo simbólico y real de la gobernanza colaborativa en Lleida.

‘Además del apoyo a las personas a título individual, la ciudad dispone de una red social y vecinal que evita la descomposición social a través de la consolidación de las relaciones personales y de proximidad (...) Esta es la razón por la cual las asociaciones vecinales y de atención social son tan importantes. Esta es la razón por la cual cada barrio tiene centros sociales e instalaciones deportivas. Ambos son centros públicos de participación’ (Alcalde Ros 2009).

Lleida “fue construida y ha madurado políticamente a través de sus barrios” (EX1), hasta el punto de que las AAVV proporcionan una parte sustancial de los actores políticos y fueron el escenario de las luchas entre partidos políticos para su control. Hoy en día, casi 40 AAVV abarcan todo el territorio urbano, proporcionando cierta articulación social y en algunos casos albergan toda la vida asociativa de un barrio. Pero la mayoría de las asociaciones están sufriendo un declive, lento pero diríase que inevitable, causado por un fallido relevo generacional y la incapacidad de adaptarse a los cambios sociales. Las generaciones más jóvenes incluso cuestionan el enfoque territorial de la acción social que justifica la existencia de las AAVV (Rodríguez Fernández 2011).

Los actores que representan los intereses económicos son también socios importantes para el Ayuntamiento. Los sectores empresariales son fuertes, están bien organizados y tienen un lugar en los debates sobre la economía de la ciudad, tales como la planificación estratégica urbana. En cuanto a los sindicatos, los dos

más representativos (CCOO y UGT) prácticamente monopolizan la representación laboral y obtienen beneficios institucionales directos.

A raíz de una ley estatal del año 2000, la concesión de subvenciones se formalizó progresivamente, aunque las administraciones han disfrutado hasta ahora de un amplio margen de discrecionalidad en esta materia, por ejemplo a través de convenios específicos. ¿Por qué las organizaciones sociales aceptan esta manera de proceder? Según Aguiar y Navarro, porque "sólo el ayuntamiento les puede proporcionar los bienes públicos locales y los bienes privados que necesitan (subvenciones y cuotas de poder)" (2000:94). Ideológicamente, la discreción de los y las concejales a la hora de decidir sobre subvenciones y otros apoyos responde a una concepción todavía arraigada de lo que significa "hacer política". Y estos problemas no sólo se refieren al apoyo material. Los líderes asociativos son a menudo los beneficiarios de una política de premios y reconocimientos municipales, estratégicamente dosificada con respecto a los beneficiarios y el calendario<sup>4</sup>. Un miembro de la oposición comenta sobre esto

'En un debate le pedí al alcalde: '¡deje respirar a la sociedad civil! Porque yo miraba... ¿quién es el presidente de esa asociación de vecinos? ¿Quién el de esa otra organización? Me mantuve buscando, y todos ellos tenían contactos con el Ayuntamiento, con el Partido Socialista, la UGT... es algo más que una coincidencia (LP2).

### **La tradición de los órganos de participación**

El modelo tradicional de gobernanza colaborativa no fue seriamente cuestionado hasta el 2003. En ese año, en medio de una creciente polarización política, el PSC sufrió un revés inesperado a favor de fuerzas políticas situadas más a la izquierda. Se construyó una coalición de tres partidos liderada por los socialistas, en la que el socio menor, los ecosocialistas de Iniciativa por Cataluña (ICV) asumieron la cartera de participación. La política de participación ciudadana promovida por ICV se basó en tres elementos: una "Carta Municipal de Participación Ciudadana y perfeccionamiento de la democracia" (Ajuntament de Lleida 2004), que estableció el marco y los objetivos generales de política, una nueva Ordenanza de Participación Ciudadana (OPC) aprobada en 2005 (Ajuntament de Lleida 2007), que normativizó las prácticas participativas, y un plan Estratégico de participación ciudadana (2006), diseñado como guía para la incorporación de la participación ciudadana en las políticas locales. En conjunto, todo ello implicó un esfuerzo de racionalización, con la intención de reducir la discrecionalidad política y personal en este ámbito. La Ordenanza incluye una amplia gama de órganos y herramientas, pero hasta 2011 sólo aplicó la parte referida a la creación de consejos de

---

<sup>4</sup> Recientemente, la oposición presionó y obtuvo una regulación de esta actividad, para prevenir, entre otras cosas, la práctica de incremento de los premios municipales en años electorales.

participación. A la oferta ya existente de consejos temáticos sectoriales se le añadieron 12 consejos de participación territoriales, basados en los distritos de la ciudad. Esos consejos se componen de representantes de las asociaciones presentes en el distrito, son presididos por un concejal o concejala delegada y gestionados por personal municipal. En su día implicaron la apertura de la participación territorial a todo tipo de asociaciones, rompiendo así el monopolio virtual desarrollado hasta el momento por las AAVV.

‘En realidad, fue una fórmula muy interesante. En algunos lugares salió mejor que en otros, dependiendo de la manera de hacer (tarannà) del concejal y de la red de asociaciones existentes en la zona (...) La concejalía del centro histórico inició una línea muy interesante de trabajo, para sentar en la misma mesa a todas las asociaciones de vecinos, los gestores de las instalaciones públicas, etc. Eso, por sí solo, ya es valioso’ (EX2).

De hecho, el rendimiento de cada consejo dependió en buena medida del concejal o concejala delegada para el distrito. A través de la Ordenanza de Participación Ciudadana, los concejales y concejalas del gobierno obtuvieron el doble rol de representación de los vecinos de un distrito ante el gobierno municipal<sup>5</sup> y viceversa. Se esperaba de ellos que actuaran como “facilitadores democráticos” (Barnett, 2011:277). Por desgracia, los concejales autónomos y seguros de sí mismos parecen haber sido más la excepción que la regla:

OK, el alcalde Ros es muy individualista, como es el caso de cualquier líder que es ambicioso y quiere conseguir y mantener el poder. Pero cuando él construye un equipo y confía en esas personas, el equipo tiene que decir ‘bien, entonces tengo derecho a decir: oye, Àngel (Ros), no estoy de acuerdo con eso’ (...) Esto comienza aquí. Pero si un concejal sólo piensa que ha sido puesto en la lista (de la elección), y de ahí en adelante hay “obediencia absoluta” (...) ¡esa persona no cree en la participación! (EX3).

Factores electorales también pueden ayudar a explicar el destino de la Ordenanza de Participación Ciudadana en general y de los órganos de participación en particular. En 2007 el PSC recuperó la mayoría absoluta en el Ayuntamiento e ICV pasó de 3 a 1 representante. El nuevo gobierno heredó las estructuras formales de participación, pero al parecer no los ideales que las habían inspirado. Uno de los expertos que participó directamente en el proceso de formalización expresa su frustración en duros términos:

Invité al nuevo concejal delegado de participación ciudadana para venir a hablar con mis estudiantes y dijo que era una tontería (...) No es de

---

<sup>5</sup> Esto también podía ser interpretado como una manera de compensar una de las principales debilidades del sistema electoral utilizado en las elecciones locales españolas: la no correspondencia entre los concejales electos y las comunidades de base territorial (distritos o barrios).

extrañar que las estructuras de participación ciudadana carezcan de toda credibilidad (EX3).

A partir de entonces los órganos de participación son concebidos por el Ayuntamiento como “una herramienta para ser más eficaces en las funciones de dirección y de arbitraje” (LO1), siempre con el objetivo del apaciguamiento y el consenso social<sup>6</sup>. Esto ciertamente no era lo que esperaban otros actores:

'Numerosos órganos consultivos se han creado sólo para informar. Es más para dar una imagen ( ... ) no para recoger las opiniones de los actores, sino para asegurarse de que el poder político , ya sea el concejal o el alcalde, explique lo que está haciendo (LP3).

En cuanto a los resultados de esta práctica, las cifras oficiales hablan de una asistencia anual de 600 personas representando a 296 asociaciones (Ros 2013). Sin embargo, hay una percepción bastante generalizada de fracaso, según la cual los y las concejales han dejado moribundos a la mayoría de los órganos de participación, por falta de propósito y exceso de aburrimiento.

Otra cuestión controvertida se refiere a los sectores de política pública que quedaron al margen de los órganos de participación. Es significativo que, hasta hace muy poco, el órgano asesor del plan de ordenación urbanística de la ciudad tenía una composición extremadamente restrictiva, que excluía a las organizaciones sociales. Es decir, las empresas y los colegios profesionales involucrados en el desarrollo urbano y la vivienda evitaban compartir un espacio de debate con otros actores. El impacto de la crisis en el sector de la vivienda ayudó a romper este tabú. El flujo constante de ejecuciones hipotecarias (entre 3 y 6 casos en la fase más intensa) generó una fuerte demanda social de que el Ayuntamiento fuera más activo en materia de vivienda. En enero de 2013 el pleno municipal creó una oficina específica para ayudar a las personas con problemas para pagar la hipoteca y el alquiler, y un órgano de participación para la promoción y garantía de los derechos de vivienda, que llegó a ser conocido como el "comité de emergencias". Está formado por 26 organizaciones, incluidos los agentes gubernamentales, asociaciones profesionales, bancos, cooperativas, organizaciones sociales y la administración de justicia. El comité ha hecho visible la confrontación de intereses en torno a estas cuestiones, pero las organizaciones sociales que presionaron para su constitución pronto descubrieron los límites de este enfoque: mientras más actores incluya un órgano de participación, menos operativo se hace en términos de la discusión política y desarrollo.

---

<sup>6</sup> El enlace entre participación y consenso es muy frecuente. En su primer discurso anual a los periodistas, el alcalde Ros habló sobre ello ‘(...) un proyecto de ciudad debe incluir el criterio de todos los ciudadanos, para lograr el consenso desde el cual se fortalezca en una sociedad competitiva’ (Ros 2004).



## La tradición de los procesos participativos

En comparación con los órganos de participación, los procesos participativos tienen la ventaja de que requieren un compromiso de tiempo limitado y su objetivo por lo general es más claro y específico. También son potencialmente más abiertos a la participación individual. Por lo tanto, plantean un mayor interés público, pero también implican, para el Ayuntamiento, un riesgo mayor a la hora de enfrentarse a la crítica pública. Lleida también forma parte de esta tradición. Los procesos participativos fueron abundantes en el contexto de crecimiento, en el que los debates eran sobre los nuevos espacios públicos o nuevos equipamientos

"Aquí hemos probado, antes de la crisis, todo tipo de enfoques participativos para la planificación urbana. El mapa de Gulliver (...) Talleres escolares para diseñar una plaza. Ha habido miles de decisiones participativas y los barrios han respondido. Todo esto fue antes de la Ordenanza de Participación Ciudadana, directamente con las asociaciones. Es cierto que esta es una ciudad en la que la proximidad hace que sea más fácil, no el proceso, pero sí hablar de cosas específicas' (EX1).

Los procesos participativos habían sido siempre propuestos y pilotados por el Ayuntamiento, pero las cosas cambiaron en 2011, cuando la Coalició d'Unitat Popular (CUP), una fuerza política adscrita a la izquierda radical y no representada en el pleno, tomó conciencia de que la Ordenanza de Participación Ciudadana preveía mecanismos de participación que no habían sido utilizados hasta ese momento. Frustrados con su experiencia en los consejos territoriales, los representantes de la CUP los abandonaron, y en su lugar promovieron las llamadas *audiencias públicas*, en ámbitos como la planificación urbana y los equipamientos culturales (2012), así como en la privatización de servicios públicos (2014). Las audiencias también formaban parte de la Ordenanza de Participación Ciudadana, pero nunca habían sido puestas en práctica. Según sus promotores, cuando entregaron la petición el Gobierno Municipal hizo uso de todo tipo de excusas y trucos para impedir, retrasar o cuanto menos limitar la dimensión del proceso, pero tuvo que ceder, debido a que la ordenanza era legalmente vinculante. Las tres audiencias alcanzaron un considerable apoyo de la sociedad civil y un alto nivel de atención pública. Sin embargo, no hay un acuerdo unánime sobre su utilidad. Funcionarios y políticos del gobierno municipal afirman que la inmensa mayoría de los participantes pertenecían a partidos políticos, y por lo demás no propusieron alternativas realistas. Por su parte, los activistas sociales más críticos ven en las audiencias charlas agotadoras que dan lugar a poca acción. Es evidente que el Ayuntamiento controla el proceso y la escenografía (los miembros del gobierno fueron colocados sobre una tarima y el alcalde abrió y cerraba la sesión), y que resulta muy difícil llegar a la raíz de los temas y de las preguntas formuladas. No obstante, las audiencias públicas pueden valer la pena si se entienden como ejercicios (forzados) de transparencia. Ésto, en sí mismo, ya representa una mejora.

## La (no) tradición de la transparencia

En Lleida la política y la administración local no han sido tradicionalmente mejores que la media en cuanto a su transparencia; quizás algo peores. En 2014 un amplio informe académico sobre la participación ciudadana en los sitios web municipales de Cataluña, Lleida se situaba en el número 22 de un total de 23 ciudades con más de 50.000 habitantes. Los contenidos del sitio web dedicado a la participación ciudadana eran ciertamente pobres. La información sobre las actividades de participación (consejos y procesos) no podía encontrarse con facilidad, y siempre era escasa, y las intervenciones de los actores no municipales brillaban por su ausencia. La dejadez del gobierno a la hora de hacer frente a estos problemas genera sospechas y rumores -nunca comprobados- acerca de corruptelas y tratos de favor a empresas privadas. Incluso la relación entre el gobierno y la oposición en el Ayuntamiento ha sufrido durante muchos años por los retrasos y las deficiencias continuas en el suministro de la información municipal. Después de alcanzar un alto nivel de tensión en el mandato 2007-2011 la situación mejora notablemente en el siguiente, “aunque sólo sea por el aumento de la presión política y social” (LP2).

La colaboración social con el gobierno se basa en un compartir ideas esenciales y un grado razonable de confianza; en su relación con el activismo urbano crítico que cristalizó después de 2011 el gobierno municipal carecía de ambos. Y no podía haber confianza, si éste se mantenía opaco en muchos puntos cruciales. Habida cuenta que los medios de comunicación tradicionales de base local eran vistos como sumisos al poder político e incapaces de obligar al gobierno municipal a actuar con transparencia, algunos activistas sociales con experiencia periodística comenzaron a producir información alternativa, a menudo con el propósito explícito de hacer una evaluación crítica de la política local. Un grupo comenzó a transmitir los plenos del Consejo Municipal a través de *streaming* de vídeo en directo e hicieron uso de los medios de comunicación social para formular preguntas incómodas al alcalde Ros. Estas iniciativas fueron económicamente frágiles y, a veces de corta duración, pero tuvieron el efecto de galvanizar la oposición no institucional y de poner la cuestión de la transparencia en el centro del debate público.

## Subcaso: La evolución de la gobernanza colaborativa en el área de las políticas sociales y la cobertura de necesidades básicas

---

‘Una política social progresiva, tanto en tiempos de crisis como en tiempos de prosperidad, se caracteriza por su vocación de universalidad, es decir, que todo el mundo tenga acceso a ella (...) Lleida tiene una larga tradición de solidaridad que ha perdurado en el tiempo y nos permite, hoy en día, cubrir muchas de las necesidades de nuestros ciudadanos más vulnerables ante la pobreza’ (Alcalde Ros 2009).

### **Respuestas sociales e institucionales a necesidades básicas insatisfechas**

Desde el estallido de la crisis social las dos ideas más repetidas por el alcalde Ros han sido que la creación de empleo es la mejor política social y que la ciudad debe hacer todo aquello que considere necesario para preservar la cohesión social. Rompiendo el hábito de los discursos optimistas, en 2009, al evaluar el estado de la ciudad, Ros envió dos claros mensajes: 1) El Ayuntamiento estaba dispuesto para responder, pero 2) La ayuda de las organizaciones sociales sería más necesaria que nunca. Ambos puntos acabarían revelándose como ciertos.

Empleando un total de 286 profesionales (Ajuntament de Lleida 2012:9-10), los servicios sociales municipales han disfrutado, por lo menos en los tiempos más recientes, de un personal altamente profesionalizado y un liderazgo sólido. Además, en términos financieros, esta área se libró de lo peor de los recortes. De hecho, desde 2011, el Ayuntamiento ha logrado mantener el mismo presupuesto total de los servicios sociales de 10,48 millones de € en 2012 (Ajuntament de Lleida 2012: 53) y todos los servicios y prestaciones básicas se han mantenido<sup>7</sup>.

Después de un flujo extremo de nuevas altas en los años 2009-2010, el número de usuarios de los servicios sociales se estabilizó en torno al 20 % de la población total, incluyendo el 28% de los niños y de los ancianos (Ajuntament de Lleida, 2012:12-13). El desempleo y la pobreza afectaron desproporcionadamente a los diferentes perfiles sociales, siendo los trabajadores no cualificados y temporales, y entre ellos los extranjeros, los más afectados. Todo ello refleja patrones bien establecidos de la segregación urbana (Bellet & Vilagrasa 2001). Antes de la crisis, en un contexto caracterizado por bajos niveles de desempleo y fuerte solidaridad familiar, la falta cobertura de necesidades básicas fue un problema restringido a los casos más extremos de exclusión social, y en particular a las personas afectadas por la falta de vivienda. En cuanto a la caída o pérdida relativa, la crisis ha golpeado especialmente las clases medias y bajas. En caso de contar con redes familiares débiles o de bajo apoyo social, muchos de ellos terminaron de caer en la pobreza.

‘El punto más agudo de la crisis, fue en el otoño y nos dimos cuenta de que

---

<sup>7</sup> Sin embargo, debemos tener en cuenta que las competencias locales en servicios sociales son limitados a la atención primera, algunos servicios básicos y los trámites para solicitar ayuda a otras administraciones como la Generalitat o el Gobierno español. Las ayudas financieras (para la inserción o la dependencia...), así como otros servicios sociales claves como salud y servicios sociales especializados, son competencia de la administración regional catalana, la cual tuvo los mayores recortes presupuestarios.

las personas (que habían sufrido un desahucio) llegaron sólo con sus ropas de verano, y no tenían dinero para comprar ropa de invierno' (CA4).

Observadores externos vieron a los servicios sociales municipales “completamente colapsados” (EX2) por la situación. La respuesta a esto fue encontrada fuera del Ayuntamiento y precisamente se apoyó en el ideal de la gobernanza colaborativa.

### **La tradición de la colaboración bilateral**

La misma lógica bilateral, selectiva, personal e informal que vimos al hablar del conjunto de la ciudad es aplicable al sector social, aunque éste sea también uno de los más profesionalizados. Aquí el Alcalde Ros es considerado “un hombre de diálogo, dotado de una visión social que le permite anticiparse a posibles conflictos” (EX4). Pero por lo general es él el que decide quién es el interlocutor adecuado y establece las condiciones del diálogo.

(...) Hay un espacio bilateral para hablar gracias a (...) una de las personas con las que el alcalde tiene la confianza y que al menos le escucha. Él puede decirle al alcalde todas estas cosas, y el alcalde responderá "tienes razón, hombre!" Ahora bien, lo que hace después... (VS1).

Esto no significa que no sepa escuchar o delegar en su personal político y técnico, pero parece claro que despliega un estilo intervencionista, a menudo profundamente centrado en los detalles (Ruich 2007), e insiste en que tiene la última palabra en todas las decisiones pertinentes.

El alcalde sabe todo lo que está pasando, hacia abajo y hacia arriba (...) es muy claro en lo que quiere, y luego a veces se salta las estructuras, y lo que has hecho en un lado lo habla en otro lado y se desmantela todo. A veces estás allí, muy tranquilo, para evitar recibir palos de todos los lados, ya que no sabes lo que se está negociando, y no siempre es totalmente abierto (LO3).

Los funcionarios públicos reconocen que, a lo largo de la crisis, "los problemas han cambiado más que los canales". Lo que realmente funciona son las "reuniones informales, las llamadas, las empatía" (SR1). Estas cosas, más un capital de proyectos y actividades compartidas confieren a los actores un elemento clave en el largo plazo: la confianza.

¿Pero quiénes son estos actores? Las organizaciones dedicadas a la solución de los problemas sociales son numerosas, aunque unas pocas de entre ellas proporcionan la mayor parte de la asistencia social no pública en Lleida. Cabe señalar que, en su mayoría, pertenecen a la Iglesia Católica. La fe católica es relativamente fuerte en Lleida (Capdevila 2013: 18), la ciudad es la sede de un obispado y el papel de la iglesia en la educación y la asistencia social no puede ser minimizado. En este

último sector hay dos organizaciones, Arrels Sant Ignasi y Cáritas, ampliamente reconocidas como pilares de la lucha contra la exclusión social. Cuentan con muchos voluntarios y programas de larga trayectoria, a menudo cofinanciados por las administraciones local y autonómica. La crisis y los recortes les provocaron serias dificultades financieras, hasta que fueron capaces de captar más donaciones de los sectores sociales bienestantes. Por otro lado, en paralelo a la crisis se produjo la llegada o el reforzamiento de organizaciones benéficas vinculadas a iglesias evangélicas, de cuyas iniciativas se dice que están enfocadas hacia el proselitismo y que carecen de conciencia social.

Por el lado de las organizaciones laicas, señalar que algunas de ellas, centradas en la inmigración y extremadamente dependientes de los fondos públicos, fueron incapaces de superar la crisis y desaparecieron. Por el contrario, muchas organizaciones de otros sectores -vecinales, deportivas y otras- en los momentos más difíciles de la crisis decidieron llevar a cabo sus propias iniciativas para recaudar fondos y entregar alimentos a las personas necesitadas. En la fase más aguda de falta de cobertura de necesidades básicas hubo más de 50 puntos básicos de distribución de alimentos en Lleida. Esto significó una enorme dispersión y heterogeneidad en las condiciones de servicio, pues en algunos casos se trabajaba sobre la base del voluntariado, y en otros de una manera altamente profesionalizada, incluyendo la rama local del banco de alimentos.

En cuanto a las organizaciones emergentes, vinculadas a la protesta sociopolítica, sus esfuerzos en la atención social parecen haber sido escasos y tentativos. Parece que no lograron encontrar un nicho de activismo práctico que, al mismo tiempo preservara el para ellos indispensable componente crítico. Su enfoque no era local, sino nacional o mundial, y su prioridad no era el alivio de los síntomas de la crisis, sino la sensibilización sobre las causas de la misma. Activistas de primera hora pertenecientes a organizaciones sociales más establecidas consideran este enfoque "necesario pero insuficiente" (VS5). Por otra parte, los funcionarios del gobierno prácticamente no los reconocen como interlocutores legítimos, y optan por los actores clásicos ¿Por qué? Supuestamente "porque no tienen el liderazgo" (VS3).

### **La tradición de los órganos de participación**

La Ley Catalana de Servicios Sociales (2007) prescribe la creación de consejos de bienestar social participativos en los municipios. En Lleida se creó en el año 2012 (BOP, 2012), aderezado con la etiqueta "Lleida social" y con la ambición de integrar a todos los actores involucrados en la producción de bienestar social. En la práctica, su tamaño excesivo (más de 70 miembros), sumado a la falta de integración de las políticas en el gobierno municipal, han lastrado su funcionamiento. Los gestores de servicios y proyectos sociales, tanto de titularidad pública como privada, consideran que existe una gran necesidad de conocimiento sobre los impactos de los programas sociales y sobre las posibles alternativas de acción. También están de acuerdo en que los grandes órganos de participación no son la respuesta adecuada a la problemática. La mayoría de las asociaciones parecen estar muy centradas en sus intereses específicos y aparentemente carecen

de capacidad para contribuir de manera significativa en los debates sobre las políticas sociales. Y las pocas asociaciones que podrían hacerlo, parece que prefieren "un debate en pequeño círculo... o bilateral" (VS1), en el que puedan exponer mejor sus problemas y, al fin y al cabo, lograr resultados prácticos. Parece claro que el Consejo no se utiliza para establecer las prioridades de política, no entre los diferentes programas de política social, menos aún entre las políticas sociales y otras políticas potencialmente relacionadas. La percepción es la de asistir a un foro de debate inútil:

‘El Consejo de Bienestar fue creado pero nada se ha materializado. Hay muchas organizaciones, sindicatos, asociaciones profesionales (...) pero por el momento, es inútil’ (VS3).

Como vimos en el apartado anterior, también en este caso se partió expectativas poco realistas de co-decisión, con procesos de deliberación engorrosos y poco concluyentes, lo que genera frustración entre los participantes (Michels & De Graaf 2010). No puede atribuirse al Ayuntamiento toda la responsabilidad de esta situación: "A veces la prominencia personal está en juego (...) Hay personas con un gran ego, que hablan simplemente para ser escuchadas y no quieren sacrificar su ‘gran idea’" (LO3). Tanto los profesionales de servicios sociales como los activistas tienden a preferir un enfoque esencialmente instrumental y pragmático de la participación. Más que grandes proyectos, lo que funciona son breves procesos, bien adaptados a cada contexto específico:

“... Cuando se organizan cosas específicas, en las que las personas se ofrecen a participar en una sesión específica, para este diseño de las políticas; (una sesión), que tiene objetivos claros, un principio y un final... siempre ha habido muy buena respuesta, por parte de las organizaciones y por parte de la gente” (LO3).

El “pero” de esta concepción de la gobernanza colaborativa es que implica no cuestionar, y por tanto dejar intactas, las estructuras de poder existentes (De Vries 2008). Esto se refleja, por ejemplo, en el hecho de que los usuarios de los servicios no son involucrados de una manera significativa en el diseño de los mismos.

### **La tradición de las redes**

La gobernanza colaborativa, entendida como acción conjunta, está bien reflejada en la práctica de establecer redes de múltiples actores para la implementación de proyectos y programas sociales.

En el contexto de la crisis, los servicios sociales municipales promovieron la creación de una red que abarcara todas las organizaciones locales que atendían las necesidades básicas. Su principal objetivo era coordinar las acciones de todos los actores a través de una única base de datos (para poder saber quién está siendo



atendido y por quién) y tener criterios de calidad (y de dignidad) compartidos. Para este propósito los servicios sociales municipales hicieron uso de los llamados comités territoriales, en los cuales los profesionales y voluntarios que trabajaban sobre un problema en el mismo barrio compartían conocimiento y concertaban sus acciones. Además de aquellos referidos a las necesidades básicas, se crearon comités de cuidado de la infancia y había la intención de crear un comité de cuidado personas de edad avanzada. Otro programa municipal significativo de esta área, no exactamente de creación sino de refuerzo de la red, consiste en la gestión de dos bolsas de voluntarios, una para jóvenes y otra para personas de edad avanzada. Esto se explica porque, cada vez hay más personas que quieren ser voluntarias en proyectos sociales, pero sólo de forma ocasional o muy limitada, y preferiblemente sin enrolarse en una asociación. El Ayuntamiento se enorgullece de haber reclutado a más de 500 voluntarios, muchos de los cuales han participado finalmente en los proyectos de las mismas asociaciones en las que eran reacios a colaborar.

Las organizaciones sociales también se han enfocado en la creación de redes. Ha habido diversidad de colores en las protestas (llamadas *marees*), creadas para defender los servicios públicos contra los recortes, especialmente la educación (amarillo), la salud (blanco) y servicios sociales (naranja). Su fuerza cambió con el tiempo, de acuerdo con el grado de la amenaza percibida. Los diferentes movimientos confluyeron en la Asamblea para la Defensa de los Servicios Públicos, con la ausencia significativa de los dos sindicatos principales. Por otra parte, para ser más eficaces en hacer frente a los efectos de la crisis -en la sociedad y las propias organizaciones- y al mismo tiempo afirmar su identidad como organizaciones serias y no meramente proveedoras de una asistencia caritativa, en noviembre de 2013 nueve organizaciones se unieron para crear una red cristiana de organizaciones sociales.

Un tercer movimiento interesante es el que realizan conjuntamente representantes de ambos mundos del activismo social: el viejo y el nuevo, el que mira hacia el interior y el que lo hace hacia el exterior, el de la asistencia y el de la protesta. Se unen para crear un punto de encuentro en el cual desarrollar y compartir posiciones políticas y demandas específicas a las instituciones responsables. Constituida como Plataforma 3x4 (Tercer y Cuarto Mundo), forman parte de ella la Federación Catalana del Voluntariado Social, la Red Cristiana de Organizaciones Sociales y la Coordinadora de ONGs de cooperación internacional. A pesar de que no era fácil encontrar un terreno común, un primer resultado importante se logró en una campaña para asegurar la asistencia médica para los extranjeros en situación administrativa irregular.

Por último, está la red social creada por la PAH de Lleida. Esta organización ha sido capaz de combinar un enfoque pragmático con respecto a los problemas urgentes del día a día (amenaza de desahucio, la falta de vivienda) con la ambición de

lograr cambios políticos e institucionales. Para lograr sus fines la PAH hace uso de una amplia gama de herramientas, desde los grupos de autoayuda, a las ocupaciones de viviendas no utilizadas y que son propiedad de los bancos. Se ve a sí mismo como un movimiento participativo de gran alcance y de alguna manera único, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

'La PAH de Lleida son actualmente 600 familias (...) Personas que nunca habían estado involucradas se acercan a la plataforma y se someten a un profundo proceso de politización. Me encanta ver los Facebooks de personas que entran en la PAH. Al principio todo era fútbol y televisión, y gradualmente fueron publicando anuncios y fotos sobre cuestiones políticas (...) son nuevos activistas, deseosos de cambiar todo, quizá sin tanta base intelectual como otros movimientos, pero es muy espontánea, muy de base; y la activista no está sola, ella viene con la familia, conversa con los demás... y se genera un increíble efecto dominó' (AC4).

En la tabla 1, partiendo de las conjeturas de cambio esbozadas en la introducción, sintetizamos los resultados de nuestro análisis de los cambios experimentados en los procesos de gobernanza colaborativa en Lleida. El subcaso de las políticas sociales nos ha permitido detectar una evolución un poco diferente. Hay que tener en cuenta que el último es un sector dotado de potentes estructuras de gestión.

**Tabla 1: Evolución de los patrones de gobernanza colaborativa en Lleida (2011-2015)**

<b>Patrón de evolución</b>	<b>Enfoque general</b>	<b>Gobernanza colaborativa en la satisfacción de las necesidades básicas</b>
<b>Continuidad</b>	Colaboración bilateral (relaciones clienterales)	Colaboración bilateral (relaciones de afinidad)
<b>Retroceso</b>	Estructuras participativas (Consejos territoriales)	Estructuras participativas (Consejo de Bienestar "Lleida Social")
<b>Mejora</b>	Procesos participativos (audiencias públicas)	Redes impulsadas desde la administración (red de provisión de alimentos) Intervención práctica
<b>Innovación</b>	Transparencia (iniciativas sociales para crear una esfera pública crítica).	Redes impulsadas desde la sociedad (Plataforma 3x4, red católica, PAH).

## Epílogo y conclusiones

---

El Alcalde Ros cumple los criterios para el liderazgo exitoso del gobierno local propuestos por Bergström et al (2012:122). A saber: tiene una visión, sabe cómo hacerse visible, tiene excelentes capacidades de comunicación y es un experto constructor de coaliciones. Sin embargo, esto no lo convierte necesariamente en alguien adecuado para la gobernanza colaborativa, si entendemos que ésta presupone un cierto grado de distribución del liderazgo. De hecho, la evaluación de su trayectoria, si nos referimos específicamente a la participación, no es precisamente buena. Parés et al (2012: 263-264) incluyeron Lleida entre los ‘gobiernos municipales que perciben la participación como un instrumento para legitimar esquemas ya preestablecidos de desarrollo urbano, más como una inversión en propaganda y ruedas de prensa que en el desarrollo de procesos estructurados y abiertos con posibilidades reales de influir en las políticas urbanas’.

Ciertamente, los esfuerzos para perfilarse como un Ayuntamiento participativo no han sido insignificantes. Lleida incluso asumió la presidencia del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (ODP) y organizó en 2011 una Conferencia Internacional sobre nuevas tecnologías y participación ciudadana. Sin embargo, sería injusto reducir las políticas de participación de Ros a pura retórica o el cinismo político. Es cierto que Ros desprecia los órganos de participación que se impusieron por las coaliciones más pequeñas, pero ha desarrollado su propio enfoque de la gobernanza colaborativa: puramente instrumental y realizada con temas, participantes y procedimientos cuidadosamente seleccionados desde el poder institucional. El objetivo de todo ello, alcanzado no pocas veces, es “activar y coordinar los diferentes recursos y actores del territorio”, de manera que *sus* “políticas sean más propensas a tener resultados exitosos” (Andreotti et al 2012: 1.936).

Ros es el epígono de una generación mítica -probablemente irrepetible- de alcaldes “fuertes”, dotados de ideas claras y de una base estable de poder que les permitió ponerlas en práctica. Pero también es un político camaleónico, capaz de adaptarse a medida que cambian las circunstancias. En el difícil período que se extiende entre 2011 y 2015, si bien el marco institucional de la gobernanza colaborativa se mantuvo formalmente intacto, hubo algunas mejoras e innovaciones significativas, provocadas principalmente por actores no institucionales. El Alcalde Ros primero resistió, después aceptó a regañadientes y en una tercera etapa intentó cooptar algunos de estos cambios, talmente como si hubieran sido propuestos por él. Conflicto tras conflicto, se dio cuenta que la austeridad presupuestaria (que significa menos acción municipal), la fragmentación política (se acaban las mayorías absolutas), y la conciencia política (más responsabilidad y transparencia) habían llegado para quedarse. Sumados, los tres elementos auguran un papel más importante para la gobernanza colaborativa en el futuro. En los discursos mantenidos en su campaña para obtener la reelección en la primavera de 2015, Ros quiso demostrar que había entendido el mensaje: en

cualquier escenario de futuro plausible, el gobierno municipal tendría que trabajar codo con codo con los movimientos sociales.

La ciudad que los socialistas tenemos que desarrollar, además de crear el futuro y garantizar el bienestar y la convivencia, tendrá que avanzar en la participación, la profundización de la práctica democrática y la adaptación de sus sistemas y procesos a los criterios de transparencia en la administración y gobierno a los que los ciudadanos aspiran<sup>8</sup>.

Dos acontecimientos inesperados acabarían influyendo en los resultados de aquella cita electoral, probablemente compenándose entre sí. Por un lado, los partidos a la izquierda del PSC, los que habían tomado la bandera de la participación, fueron incapaces de unirse en una sola y potente candidatura. Al final se presentaron cuatro (ERC, Crida-CUP, ICV i el Comú). Por otra parte, un largamente larvado conflicto entre Ros y su Teniente de alcalde y aspirante a sucesor llegó a un mal y abrupto final algunas semanas antes de las elecciones. La Teniente de alcalde fue cesada y ésta, a su vez, acusó a Ros de beneficiarse sistemáticamente de pequeñas prácticas corruptas<sup>9</sup>. Las sucesiones traumáticas son un precio que se paga bastante a menudo por liderazgos excepcionalmente fuertes. Las elecciones resultaron un serio revés para el PSC. Perdió casi la mitad de su representación, pasando de 15 a 8 concejales sobre 27. Sin embargo, se mantuvo como la primera fuerza, y afortunadamente para Ros, los demás partidos no fueron capaces de construir una mayoría alternativa. Sea como fuere, él se las arregló para conseguir la reelección. Desde entonces Ros gobierna con una minoría muy frágil, pero aplicando un enfoque de geometría variable que ha sido capaz de negociar y llegar a acuerdos cruciales con partidos de todo el espectro ideológico.

Ha adoptado un perfil más bájico, pero a pesar de todo su descenso 'de Príncipe a Presidente' (Steyvers et al, 2008) podría no ser suficiente para garantizar un gobierno estable. Los movimientos sociales que situaron la participación y la transparencia en la agenda política están ahora en el pleno, dotados de legitimidad electoral y contando con los canales de comunicación de la democracia representativa. Sus concejales suponen un reto para el alcalde Ros y su gobierno, pues continuamente ponen a prueba su resistencia y versatilidad. Por el momento Ros ha aceptado la introducción del presupuesto participativo (debe implantarse en 2017), poner en marcha la reforma de la Ordenanza de Participación Ciudadana y adoptar medidas estrictas de transparencia en la gestión municipal.

La crisis de la democracia representativa se ha vuelto más profunda en toda Europa. La energía necesaria para renovar la democracia local podría provenir de una mayor participación de los ciudadanos, pero en este caso, como sostiene

---

<sup>8</sup> Presentación de la candidatura del Alcalde Ros para las elecciones municipales por el PSC, 6 de marzo de 2014.

<sup>9</sup> Unos meses más tarde, un juez desestimó todos los cargos contra el alcalde Ros.

Ringeling, los representantes elegidos de la sociedad tienen que aceptar que no es su misión *encarnar* la democracia local, sino más bien garantizar su calidad (2012:204). ¿Será el Alcalde Ros capaz de llegar tan lejos? Y en tal caso ¿esta vez un esfuerzo en solitario será suficiente?

## Referencias

---

- Aguiar, F. & Navarro, C.J. (2000) 'Democracia y participación ciudadana en los municipios ¿un mercado político de trastos?', *Revista española de investigaciones sociológicas*, 91: 89-114.
- Ajuntament de Lleida (2012) *Els Serveis de Benestar Social*. Ajuntament de Lleida. Memòria 2012 retrieved from <http://benestarsocial.paeria.cat/memories-i-dades/MEMORIAGENERAL2012.pdf>
- Ajuntament de Lleida (2010) *Els Consells Territorials a la Ciutat de Lleida. Memòria dels Participants. Gener de 2008 a juny de 2010*, retrieved from [www.lleidaparticipa.cat](http://www.lleidaparticipa.cat)
- Ajuntament de Lleida (2008) *Procés de participació per a la reforma del parc de les Basses. novembre de 2006 a juny de 2008*, retrieved from [www.lleidaparticipa.cat](http://www.lleidaparticipa.cat)
- Ajuntament de Lleida (2007) *Reglament de Participació Ciutadana. Aprovat en Sessió Plenària del dia 28 d'abril de 2006*, retrieved from [www.lleidaparticipa.cat](http://www.lleidaparticipa.cat)
- Ajuntament de Lleida (2004) *Esborrany de la Carta Municipal per a la participació ciutadana i per a l'aprofundiment democràtic a l'Ajuntament de Lleida*, internal document, retrieved from [www.lleidaparticipa.cat](http://www.lleidaparticipa.cat)
- Andreotti, A., Mingione, E. and Polizzi, E. (2012) 'Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion', *Urban Studies*, 49(9): 1925-1940.
- Bäck, H.; Heinelt, H. and Magnier, A. (Eds.) (2006) *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Barnett, N. (2011) 'Local Government at the Nexus?', *Local Government Studies*, 37(3): 275-290.
- Bellet C. and Vilagrasa, J. (2001) 'Diferenciació socioespacial de la ciutat de Lleida'; *Revista Catalana de Sociologia* 14: 13-42.
- Bergström, T., Gianoli, A. & Rao, N. (2012) Strong Leadership and Local Democracy: Rivals or Potential Allies? In Shaap, H. & Daemen, H. (eds) *Renewal in European Local Democracies*, Wiesbaden: VS Verlag, pp 119-143.
- Blanco, I. (2015) 'Between democratic network governance and neoliberalism: A regime-theoretical analysis of collaboration in Barcelona', *Cities* 44: 123-130.
- Borraz, O. and John, P. (2004) 'The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe', *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1): 107-120.
- Butlletí Oficial de la Província (BOP) de Lleida (2012) *Edicte d'aprovació dels Estatuts del Consell de Benestar i Acció Social de Lleida "Lleida Social"*, 77, June 5th 2012, pp. 14-18.



- Capdevila, A. (2013) 'Entre el catolicisme, l'agnosticisme i l'ateisme. Una aproximació al perfil religiós dels catalans'; Centre d'Estudis d'Opinió; retrieved from [http://ceo.gencat.cat/ceop/AppJava/export/sites/CEOPortal/estudis/apunts/contingut/Apunt\\_religio\\_BOP.pdf](http://ceo.gencat.cat/ceop/AppJava/export/sites/CEOPortal/estudis/apunts/contingut/Apunt_religio_BOP.pdf)
- Colino, C. and del Pino, E. (2011) 'Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments and the Limits of Local Decentralization' in Loughlin, J., Hendriks, F. i Lidström, A. (eds) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 356-383.
- De Vries, M.S. (2008) 'Stability despite Reforms: Structural Asymmetries in Dutch Local Policy Networks', *Local Government Studies*, 34(2): 221-243.
- Díaz, L. (2012) 'La participación ciudadana en temps de crisi', in Díaz, L. (ed): *Polítiques públiques als municipis catalans*, Informe Pi i Sunyer, Fundació Carles Pi i Sunyer: Barcelona, pp. 165-227.
- Elster, J. (2007) *Explaining Social Behavior. More Nuts and Bolts for the Social Sciences*, New York: Cambridge University Press.
- Fallend, F., Ignits, G. & Swianiewicz, P. (2006) 'Divided Loyalties? Mayors between Party Representation and Local Community Interests', In, Bäck, H., Heinelt, H. & Magnier, A. (eds) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 245-270.
- Flyvbjerg, Bent (2006) 'Five Misunderstandings About Case-Study Research' *Qualitative Inquiry*, 12(2): 219-245.
- Font, J. and Navarro, C. (2013) 'Personal experience and the evaluation of participatory instruments in Spanish cities', *Public Administration* 91(3): 616-631.
- Fung, A. (2015) 'Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future', *Public Administration Review*, 75(4): 513-522.
- Gobierno de España (2013) *Anuario del Ministerio del Interior 2012*, retrieved from [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario\\_estadistico\\_2012\\_okkk.pdf/00ee01c7-3122-496a-a023-22829653e6c0](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario_estadistico_2012_okkk.pdf/00ee01c7-3122-496a-a023-22829653e6c0).
- Hendriks, F. (2013) 'Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values', *Urban Affairs Review*, 50(4): 553-576.
- Kjaer, U. (2013) 'Local Political Leadership: The Art of Circulating Political Capital', *Local Government Studies*, 39(2): 253-272.
- Kjaer, U. (2015) 'Urban Political Leadership and Political Representation: The Multifaceted Representational Role of Danish Mayors'; *Urban Affairs Review*, 51(4): 563-577.
- Llop, J.M. and Usón, E. (eds.) (2012): *Ciudades intermedias. Dimensiones y definiciones*; Lleida: Editorial Milenio.
- Martínez Muntada, R. (2011) 'Movimiento vecinal, antifranquismo y anticapitalismo'; *Historia, Trabajo y Sociedad*, 2, 63-90.

McNeill, D. (2001a) 'Embodying a Europe of the cities: geographies of mayoral leadership', *Area*, 33(4): 353-359.

McNeill, D. (2001b) 'Barcelona as imagined community: Pasqual Maragall's spaces of engagement', *Trans Ins Gr Geogr*, NS26: 340-352.

Michels, A. and De Graaf, L. (2010) 'Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy', *Local Government Studies*, 36(4): 477-491.

Molina Luque, F. and Mayoral Arqué, D. (2012) *Ciudadanía y Participación. Estudio de caso de la ciudad de Lleida*, Barcelona: El Roure Editorial.

Page, E.C. (1991) 'Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government'; Published to *Oxford Scholarship Online*: October 2011, DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198277279.001.0001

Parés, M., Bonet-Martí, J. and Martí-Costa, M. (2012) 'Does Participation Really Matter in Urban Regeneration Policies? Exploring Governance Networks in Catalonia (Spain)' *Urban Affairs Review* 48(2): 238-271.

Rodríguez Fernández, G. (2011) 'Seguridad y conflicto en Lérida: El discurso sobre los jóvenes y los usos del espacio', *Oñati Socio-Legal Series*, 1(2).

Rodríguez Herrero, Gorka y Ajángiz, Rafael (2007) 'Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada'. *Revista Española de Ciencia Política*, 17: 181-197.

Ros, A. (2014) *Discourse in the presentation of his candidacy to the Party of Catalan Socialists (PSC) nomination to the mayoral office*, March 6th 2014. Retrieved from <https://angelroslleida.wordpress.com/2014/03/06/discurs-de-presentacio-de-la-candidatura-a-les-primaries-per-lalcaldia-de-lleida/>

Ros, A. (2013): *Recorded address to the Municipal Council Plenum in the debate about the state of the city*. Retrieved from [paeria.es/arxiu/noticies/Document\\_cat\\_16035.pdf](http://paeria.es/arxiu/noticies/Document_cat_16035.pdf)

Ros, A. (2012): '*Impuls al desenvolupament econòmic*'; Annual discourse of the Mayor, organized by the Lleidan delegation of the Association of Journalists of Catalonia. Retrieved from <http://www.paeria.cat/conferenciaalcalde/antérieurs.asp#.V7LUA8d7Ku4>

Ros, A. (2009) '*El futur de Lleida amb les persones*'; Annual discourse of the Mayor, organized by the Lleidan delegation of the Association of Journalists of Catalonia. Retrieved from <http://www.paeria.cat/conferenciaalcalde/antérieurs.asp#.V7LUA8d7Ku4>

Ros, A. (2005) '*Lleida, un repte a 10 anys*'; Annual discourse of the Mayor, organized by the Lleidan delegation of the Association of Journalists of Catalonia. Retrieved from <http://www.paeria.cat/conferenciaalcalde/antérieurs.asp#.V7LUA8d7Ku4>

Ruano de la Fuente, J.M. (2010) 'Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana', *Política y Sociedad*, 47(3): 93-108.

Ruich, L. (2007) *Àngel Ros. Polític per convenciment*. Pròleg de Pasqual Maragall. Lleida: Pagès Editors.

Schaap, L., Daemen, H. & Ringeling, A. (2009) 'Mayors in Seven European Countries: Part II - Performance and Analysis; Local Government Studies', 35(2): 235-249.

Steyvers, K., Bergström, T., Bäck, H., Boogers, M., Ruano De La Fuente, J. and Schaap, L. (2008) 'From Princeps to President? Comparing Local Political Leadership Transformation', *Local Government Studies*, 34 (2): 131-146.

Stone, Clarence N. (1993) 'Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach', *Journal of Urban Affairs*, 15(1): 1-28.

Sweeting, D. (2012) 'Analysing Local Political Management in Spain', *Local Government Studies*, 38(2): 231-247.

Sweeting, D. (2009) 'The Institutions of 'strong' local political leadership in Spain', *Environment and Planning* 27: 698-712.

Van Aelst, Peter; Sheafer, Tamir & Stanyer, James (2011) 'The personalization of mediated political communication: A review of concepts, operationalizations and key findings' *Journalism* 13(2): 203-220.

[www.perfilciutat.net](http://www.perfilciutat.net) (2013) *Perfil de la ciutat. Edició 2013*, retrieved from [www.perfilciutat.net](http://www.perfilciutat.net)