

# La construcción de ciudades innovadoras: transformaciones económicas recientes y desarrollo local en Getafe

RICARDO MÉNDEZ\*, JUAN CARLOS GARCÍA PALOMARES\*\*  
Y JUAN JOSÉ MICHELINI\*\*\*

## INTRODUCCIÓN

Desde hace casi dos décadas, tanto en el ámbito de los estudios económicos y sobre desarrollo, como desde la perspectiva de la gestión pública o las escuelas de negocios, la innovación se ha convertido en cuestión de importancia creciente, tanto para mejorar la competitividad de empresas, ciudades o regiones, como para elevar la calidad de vida de la población y hacer más eficaz el gobierno de los territorios.

La caracterización de los rasgos que definen a los espacios innovadores ha suscitado numerosas aproximaciones, pero aún han sido más abundantes los estudios dedicados a identificar las claves que hacen posible la generación y/o difusión del conocimiento, el aprendizaje colectivo, la creatividad y la construcción de sistemas de innovación. No obstante, buena parte de esos estudios mantuvieron un evidente sesgo económico y tecnológico, dejando en un segundo plano –cuando no ignorando– el contexto social e institucional que, además de incorporar otras dimensiones de la innovación, importantes al valorar la situación de los territorios desde la

---

\* Instituto de Economía y Geografía CSIC.

\*\* Departamento de Geografía Humana UCM.

\*\*\* Instituto de Economía y Geografía CSIC.

perspectiva del desarrollo, ayudan a comprender algunas de las diferencias sustanciales en cuanto a la competitividad y dinamismo de sus economías.

Esa necesidad de *ir más allá de la economía del conocimiento* ya fue planteada por Hodgson (1999) y se precisa en trabajos recientes que proponen la necesidad de combinar las consideraciones económico-tecnológicas con las sociales e institucionales a la hora de aplicar el concepto de *territorio innovador* (Méndez, 2002), lo que resulta coherente con una definición compleja y multidimensional del desarrollo (Moulaert y Nussbaumer, 2005).

Una segunda temática que aquí converge con la anterior es la relativa a los procesos de reconversión económica a que se han visto sometidas muchas ciudades y regiones de antigua tradición industrial, como reflejo de la crisis del sistema productivo fordista y la nueva división espacial del trabajo. Si ya desde sus inicios dio origen a una amplia bibliografía (Ballance y Sinclair, 1983; Gillespie, Eversley y O'Neil, 1985...), en los últimos años surgen interpretaciones que intentan comprender sus heterogéneas trayectorias recientes a partir de la desigual capacidad innovadora mostrada por los actores locales, en contextos institucionales y culturales definidos (Fontan, Klein y Lévesque, 2003).

En ese contexto, el estudio realizado supone una aproximación al análisis de las transformaciones económicas y sus efectos sobre el espacio urbano, con especial atención al protagonismo de los actores locales y las redes institucionales, que toma como objeto de atención el caso de Getafe, una ciudad situada en el sector sur de la aglomeración metropolitana de Madrid, a 12 kilómetros de la capital y con una población de 155.997 habitantes en 2004.

Núcleo de características rurales hasta mediados del siglo XX, a partir de esos años se vio afectado por los procesos de difusión espacial existentes en el interior de la emergente aglomeración metropolitana, con lo que los 9.295 habitantes censados en 1940 ascendieron a 21.895 en 1960 y hasta 127.060 en 1981. Contiguo a los distritos más industrializados del sur de la ciudad de Madrid y dotado de buenas comunicaciones por carretera y ferrocarril, Getafe se construyó como ciudad obrera e industrial, con una elevada concentración de grandes fábricas vinculadas a la metalurgia y el material de transporte desde sus inicios. Ese perfil de actividad justificó un fuerte impacto de la crisis industrial que, desde finales de los años 70, se abatió sobre muchas áreas de antigua industrialización, especializadas en sectores *maduros*, intensivos en mano de obra poco cualificada y con empresas que competían prioritariamente en costes. A comienzos de los años 80, la tasa de paro oficial alcanzó aquí el 20 %, llegando al 50 % en

el caso de los jóvenes, lo que amenazaba gravemente el futuro de la ciudad y suponía un reto para los nuevos gobiernos locales democráticos.

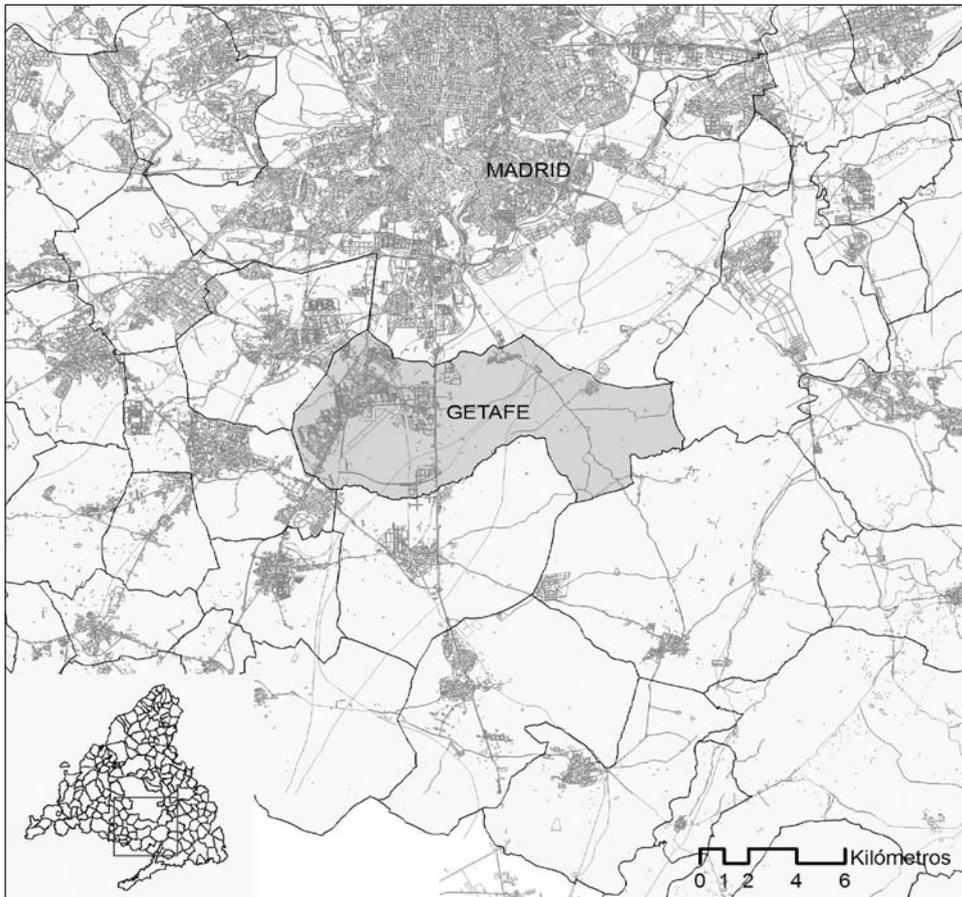
Desde entonces, las transformaciones experimentadas resultan muy evidentes y las relacionadas con el desarrollo económico y el empleo son algunas de las más significativas. El proceso de terciarización económica y de progresiva especialización industrial a favor de sectores más intensivos en saber, junto a una mayor cualificación laboral y una diversificación de la estructura social del municipio, se acompaña por una paralela renovación de la oferta inmobiliaria para las empresas, que intenta ahora atraer actividades de mayor rango y escaso impacto ambiental en espacios de cierta calidad urbanística (Méndez y Ondátegui, 2003).

La interpretación de tales cambios que aquí se propone considera a Getafe como ciudad que ha mostrado capacidad de aprendizaje (*learning city*) para avanzar por el camino de la innovación, tanto económica como social (OCDE, 2001). Se relaciona, por tanto, con los estudios que toman como base teórica lo que Moulaert y Sekia (2003) denominan como *modelos territoriales de innovación*, que en España cuentan ya con algunos precedentes (Alonso y Méndez coords., 2000; Albertos, Caravaca, Méndez y Sánchez, 2004), aspecto al que se dedica un primer apartado.

Comprender las dimensiones del cambio reciente exige un conocimiento del proceso histórico que definió una economía y un territorio sobre el que han debido operar los actores locales, cuestión a la que se dedica el segundo epígrafe. A partir de ahí, el texto aborda la evolución económico-laboral del municipio y sus rápidos cambios desde 1980, al tiempo que identifica los nuevos tipos de espacios empresariales que acompañan ese proceso.

Y el trabajo finaliza con una consideración de las estrategias aplicadas por los diferentes agentes políticos, económicos y sociales que operan en la ciudad, las redes formales e informales que tejen entre ellos y sus efectos sobre el desarrollo local. Para esto, se completó la información obtenida de fuentes estadísticas y documentales con la realización de entrevistas a una muestra de actores públicos y privados implicados en el proceso. En 2004, con ocasión de la participación en la definición de una *Estrategia de promoción Industrial para Madrid*, se entrevistó a representantes de la patronal madrileña (CEIM) y de los principales sindicatos (CC.OO., UGT) en relación con las perspectivas económicas de la región. A esas se han añadido en 2005 las realizadas a los responsables de economía y empleo del Ayuntamiento de Getafe, la agencia de desarrollo *Getafe Iniciativas S.A.*, la *Agrupación Comarcal de Empresarios del Metal* (ACEM) y una empresa tan relevante para el presente y el futuro de la ciudad como *EADS-CASA*.

FIGURA 1. GETAFE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE MADRID



## DE LOS ACTORES LOCALES A LAS REDES DE INNOVACIÓN: ALGUNAS CLAVES DEL DINAMISMO URBANO

Las ciudades de rango intermedio, como es el caso de Getafe, han recuperado cierto protagonismo, tanto en el ámbito de la bibliografía científica como en el de las estrategias de ordenación y desarrollo territorial, en la perspectiva de favorecer la construcción de un territorio policéntrico a diferentes escalas.

Se trata, por un lado, de centros que cuentan “*con suficiente masa crítica y con voluntad de convertirse en bien equipados*”; y también de núcleos que pueden actuar como *intermediarios* entre la gran ciudad y los espacios

rurales, al ser “susceptibles de generar crecimiento y desarrollo en su entorno próximo y de equilibrar el territorio frente a las macrocefalias metropolitanas” (Vilagrassa, 2000, pág. 1), actuando como proveedores de bienes y servicios especializados, así como centros de interacción social, económica y cultural para su entorno (Bellet y Llop, 2004, pág. 6).

En el contexto actual, las ciudades intermedias parecen tener mejores condiciones que en el pasado para cumplir con ese tipo de funciones.. En primer lugar, los procesos de desconcentración selectiva de actividades y empresas, reflejo de las constantes mejoras en la accesibilidad, permiten desplazar hacia estas ciudades determinadas actividades y empleos que en el pasado mantenían una fuerte tendencia a la concentración. Al tiempo, la segmentación de tareas que tiene lugar en el seno de numerosas empresas, que *deslocalizan* algunas de ellas hacia territorios de menores costes, dejan un amplio abanico de funciones que pueden ser rentables y competitivas en estas ciudades, con masa crítica suficiente para asegurar un mercado local de consumo y trabajo amplio y diversificado. En tercer lugar, los procesos de descentralización política otorgan crecientes competencias a unos gobiernos locales que han comenzado a dejar de ser simples administradores para comenzar a aplicar políticas de promoción económica, ordenación territorial y mejora de la calidad de vida, atravesando así la difusa frontera existente entre lo que Harvey (1989) denominó el *city managerialism* y el *city entrepreneurialism*. No obstante, las trayectorias recientes de estas ciudades mantienen divergencias notables, lo que exige considerar la presencia de factores específicos, que permiten a algunas aprovechar mejor sus oportunidades y beneficiarse así de ventajas competitivas dinámicas, inexistentes o poco significativas en el resto.

La tesis aquí defendida considera que la capacidad de algunas ciudades intermedias para generar, difundir e intercambiar conocimiento y aprovechar sus recursos patrimoniales, junto a la construcción de redes locales de actores y su inserción en redes supralocales, permite la consolidación de *entornos innovadores*, capaces de promover no tanto mayor crecimiento como mejor desarrollo. Se trata, pues, de un proceso de *construcción de ciudad* que desborda la dimensión económica para incorporar la sociocultural y la institucional.

Un primer soporte para esta argumentación lo proporcionó durante la última década la teoría del *medio* o *entorno innovador* del GREMI (*Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs*), en sus intentos por comprender por qué ciertos lugares son capaces de promover la producción e incorporación de innovaciones generadoras de ventajas competitivas

dinámicas para sus empresas y para el territorio (Maillat y Grosjean, 1999; Crevoisier y Camagni, 2000). La principal novedad de su interpretación consistió en que son los actores, sus redes y sus convenciones, los que pueden explicar su capacidad para poner en valor los recursos disponibles y avanzar por el camino de la innovación. Se prestó especial atención a las estrategias de innovación en las empresas y su capacidad para construir sistemas productivos locales, en coherencia con unos orígenes próximos a la noción del *distrito industrial* (Becattini *et al.*, 2003).

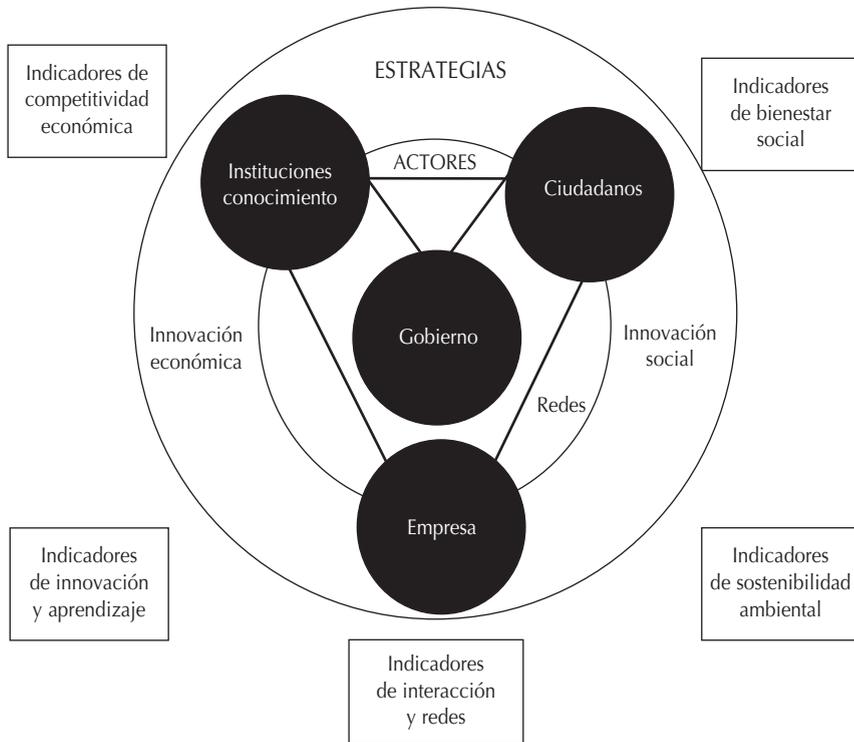
Por su parte, los enfoques que destacan el actual protagonismo del conocimiento y la posibilidad de construir *territorios inteligentes* mediante el impulso de procesos de aprendizaje colectivo ampliaron esa perspectiva. Por ejemplo, Florida (1995, pág. 527) definió las *regiones inteligentes* como aquellas “*depositarias y generadoras de conocimientos e ideas, que poseen el ambiente y las infraestructuras que facilitan los flujos de conocimientos, ideas y prácticas de aprendizaje*”. Por su parte, la OCDE (2001) define las *learning cities* como aquellas que tienen en común su voluntad de situar la innovación y el aprendizaje en el centro de su estrategia de desarrollo, al combinar el aprendizaje continuo, la innovación y la utilización creativa de las tecnologías de información y comunicación como claves de su dinamismo. La acumulación de capital social asociado a la presencia de redes locales, y el papel esencial de las instituciones en su doble sentido de convenciones, normas y valores de una parte, y organizaciones sociales de otra, son la clave para su construcción.

Desde esa perspectiva, las *ciudades innovadoras* se identifican por un doble esfuerzo de aprendizaje, tanto individual como colectivo, capaz de impulsar iniciativas en los planos empresarial y social, materializados en un efectivo proceso de desarrollo, que afecta tanto su realidad interna, como sus relaciones con el exterior, en particular con su entorno próximo y con otras ciudades del sistema. El diagrama (figura 2) representa de forma gráfica esa interpretación, que merece un comentario algo más preciso.

La abundante bibliografía sobre desarrollo local de los últimos años (Pecqueur, 2000; Houée, 2001; Vázquez Barquero, 2005...) ha destacado reiteradamente la necesidad de basar esos procesos en la utilización prioritaria de los recursos endógenos existentes en cada área. Resultan de especial importancia aquellos recursos construidos por el propio proceso y por el contexto territorial en que éste se inscribe, por lo que resultan específicos del ámbito que los ha producido. La ciudad se entiende así como construcción social en donde, a partir de unas dotaciones iniciales variables, algunas sociedades son capaces de generar un escenario favorable a la innovación

mediante la movilización de *recursos específicos* que hacen posible la creación de unas condiciones sólo entendibles en relación con ese ámbito. Entre los principales, que deben convertirse en *activos* movilizados por la sociedad local (Colletis y Pecqueur, 1995), se encuentran los infraestructurales (servicios avanzados, equipamientos para la innovación, centros educativos...), los humanos (población con cierto nivel formativo, *saber hacer* local...), los productivos (estructura empresarial heredada, cultura empresarial...), o los patrimoniales. Pero se considera de especial importancia el marco institucional, directamente ligado a la noción de *capital social* (Woolcock, 1998; Camagni, 2003).

FIGURA 2. CIUDADES INNOVADORAS Y DESARROLLO LOCAL: FACTORES Y COMPONENTES



Fuente: Elaboración propia.

Según la definición de Carlsson y Stankiewicz (1991, pág. 109), “*las instituciones son las estructuras normativas que promueven los modelos estables de interacciones sociales y transacciones que son necesarios para el cumplimiento de las funciones sociales vitales*”. En ese sentido, los territorios

con mayor *densidad institucional* (Amin y Thrift, 1996, pág. 14) presentan ciertos valores culturales y reglas implícitas de comportamiento colectivo, pero también un conjunto de normas y de actores públicos y privados favorables al desarrollo de iniciativas innovadoras y a procesos de aprendizaje colectivo derivados de la participación y la cooperación. Eso propicia también un mayor *anclaje territorial* de las empresas (Crevoisier y Camagni edits., 2000), al tratarse de recursos difíciles de encontrar en otras localizaciones, así como una mayor diferenciación de sus productos y servicios.

La producción de esos recursos específicos requiere la actuación de *actores locales*, públicos y privados, con voluntad y capacidad de dinamizar la sociedad urbana y promover iniciativas, perspectiva destacada por las llamadas *teorías de la acción* (Jambes, 2001). Así, la identificación de qué actores operan en cada caso y su escala de actuación, el conocimiento y comprensión de sus características, intereses y valores, los mecanismos que guían el proceso de decisión, las estrategias que aplican para alcanzar sus objetivos, o sus posibles interacciones (colaboración, competencia, conflicto) son aspectos relevantes en el análisis del desarrollo territorial.

Un tercer factor de impulso en la construcción de ciudades innovadoras es la presencia de una organización de tipo sistémico de sus diferentes actividades económicas, generadora de *economías externas* crecientes. Las relaciones de interdependencia entre las empresas, ya sean de carácter mercantil (compraventa entre proveedores y clientes, subcontratación...), o bien al margen del mercado (acuerdos de colaboración formales o informales, intercambio de información...), constituyen la base de los *sistemas productivos locales* (SPL), que tanto interés han despertado en las dos últimas décadas. Por influencia de la teoría originaria sobre los *distritos industriales* marshallianos, el análisis de los SPL prestó especial atención a aquellos territorios especializados y cuya estructura productiva se basa en la presencia de redes de pequeñas empresas de origen local, en torno a una cadena productiva, *cluster* o *filière* determinada, con predominio de relaciones no jerárquicas de tipo horizontal y una acusada división interna del trabajo. Pero puede aplicarse también a economías más complejas y diversificadas, en las que la presencia de varios sistemas de empresas locales que no solo comparten una misma cuenca de empleo, sino que se muestran articulados en torno a diversos productos o servicios (el automóvil, el calzado, el turismo, las industrias culturales...) formando *clusters* de empresas interdependientes, permite hacer efectivas las ventajas de la proximidad –geográfica y organizativa– para inducir procesos de innovación relacionados con las condiciones del territorio (Dupuy y Burmeister, dirs., 2003).

La existencia de redes de colaboración entre empresas ubicadas en un entorno local permite generar o adquirir nuevo conocimiento, difundir información y, en consecuencia, intensificar los procesos de aprendizaje colectivo, que conducen a comportamientos más innovadores por parte de las empresas implicadas (Cooke y Morgan, 1998). Ese potencial se acentúa cuando la cooperación no es sólo puntual sino que se hace permanente, es decir, se institucionaliza, permitiendo así reducir los *costes de transacción* en el intercambio de información, facilitar el acceso a información y conocimiento estratégico sobre procesos, tecnologías, nuevos productos y mercados, y, con ello, racionalizar la producción. Pese a las posibilidades que hoy ofrecen las nuevas tecnologías de información y comunicación para organizar redes virtuales espacialmente dispersas, la proximidad mantiene su importancia para facilitar una transferencia personalizada de conocimientos tácitos, no formalizados, ligados al *saber hacer* de los individuos y difícilmente codificables. Un sistema local de empresas posibilita mayor flexibilidad ante un entorno inestable, junto a una más rápida difusión de la información y el conocimiento, que impulsan el aprendizaje colectivo. La propia especialización de las firmas permite a algunas obtener economías de escala, al tiempo que se benefician de un mercado local de trabajo y de servicios especializados amplio y con un *saber hacer* bien definido. Finalmente, la colaboración en proyectos comunes permite acceder a mercados que serían inalcanzables para muchas PYMEs aisladas, además de reducir los costes y los riesgos que se asocian siempre a cualquier esfuerzo innovador.

Una última idea a destacar en esta nueva manera de interpretar el dinamismo urbano y su capacidad de inducir el desarrollo territorial señala que para comprender los procesos de innovación en el seno de las empresas y de los sistemas productivos hay que trascender ese ámbito de investigación para fijarse en la posible existencia de *redes sociales e institucionales* de apoyo. Según Sforzi (1999, pág. 28), “*el éxito de una empresa ya no se relaciona sólo con el dinamismo del sector al que pertenece y con una superior capacidad interna de inventar nuevas soluciones*”, sino que “*al lado de las relaciones económicas de producción, asumen un papel esencial las relaciones sociales de cooperación y la compenetración de las empresas en las redes de relaciones socioeconómicas que constituyen el sistema local, entendido como integrador versátil de conocimientos y organización*”. Así pues, para intensificar los procesos de aprendizaje colectivo es necesario que los múltiples integrantes de los sistemas locales de innovación –con especial protagonismo de los gobiernos locales- establezcan ciertas relaciones de

cooperación, lo que exige la creación de un clima de confianza, generalmente difícil de alcanzar. Por el contrario, la falta de redes locales de cooperación puede entenderse como un obstáculo en el camino de la innovación y algo similar puede afirmarse de la escasa implicación de los poderes locales en la generación de proyectos comunes, lo que no hace sino destacar los beneficios de una gestión concertada del territorio (Leloup, Moyart y Pecqueur, 2005).

En consecuencia, la interpretación del dinamismo económico de Getafe en los últimos años y sus efectos positivos sobre otros aspectos del desarrollo local, exige investigar -mediante técnicas cualitativas y trabajo de campo- cuáles han sido los actores locales implicados y sus estrategias, en qué medida sus acciones pueden considerarse innovadoras y hasta qué punto han sido capaces de tejer redes de confianza mutua y colaboración que permiten hablar de una *ciudad con proyecto*, materializado en planes estratégicos u otro tipo de documentos.

## HERENCIAS HISTÓRICAS: LA CONFORMACIÓN DE UNA CIUDAD INDUSTRIAL

En el proceso de integración dentro de la economía metropolitana, puede considerarse que Getafe se encuentra hoy en una tercera fase de evolución, condicionada en parte por las herencias de un proceso industrializador que aún se refleja en algunas de sus características actuales.

Municipio rural, la influencia directa de Madrid sólo comenzó a hacerse patente en el primer tercio del siglo XX. La proximidad a la capital y la línea del ferrocarril a Andalucía favorecieron la implantación de las primeras industrias, junto a densos asentamientos obreros. El hito fundamental en esta primera etapa fue la instalación de *Construcciones Aeronáuticas S.A. (CASA)* en 1924. A partir de ese momento, Getafe reorientó sus funciones para especializarse de forma decidida en las de carácter industrial, continuando la tradición manufacturera del sur de Madrid (Santos Preciado, 1984).

Junto al protagonismo de esa empresa aeronáutica, la base productiva del municipio se fue ampliando con la instalación de empresas proveedoras, así como de diversas factorías metalúrgicas y fabricantes de material eléctrico. Se inició en paralelo la construcción de los primeros barrios externos al núcleo rural para albergar militares y obreros industriales. Según el censo de 1950, aunque aún eran mayoría los trabajadores en la agricultura (45 %), seguidos por los ocupados en servicios (40 %),

comenzaba a hacerse visible un grupo de población relacionado con la actividad industrial (15 %), que creció de forma espectacular a partir de esa fecha.

Desde los años cincuenta y hasta 1980 puede hablarse de una segunda fase, identificable con la construcción de la *ciudad-fábrica*, basada en la implantación masiva de empresas y la construcción de viviendas de baja calidad, todo ello con un fuerte impacto ambiental. El proceso fue dirigido por una iniciativa privada interesada en la adquisición de suelo rústico para su rápida urbanización, mientras la iniciativa pública se limitaba a establecer un marco normativo muy genérico con la aprobación del Plan General del Área Metropolitana de Madrid (PGOUM-1963).

Getafe se integró así en la aglomeración metropolitana, contribuyendo a reforzar la tradicional divisoria norte-sur característica de la capital, pero sin convertirse en una simple *ciudad-dormitorio* sino que pasó a ser el principal núcleo industrial en este sector metropolitano. El PGOUM vino a consolidar esa tendencia espontánea al definir a Getafe como "*ciudad satélite residencial e industrial*". Los datos censales de 1981 lo confirman: mientras apenas el 1,2 % de los ocupados del municipio seguían vinculados al sector primario, el 47,2 % trabajaba en la industria (sólo el 26,5 % en la región), 9,8 % en la construcción (7,8 % en la región), y tan sólo un 42,2 % en los servicios.

Desde los inicios de su industrialización, Getafe mantuvo una estructura productiva definida por la presencia de algunas grandes empresas, cuya evolución ha sido decisiva en la historia económica del municipio. En 1950 contaba con tres establecimientos por encima de los 250 trabajadores: CASA (1.750 empleos), *Telefunken* (480) y *Ericsson* (270), centros de decisiones para amplias redes verticalizadas de empresas proveedoras que se extendían por el Sur metropolitano. La posterior instalación de otras como *Uralita*, *John Deere*, *Kelvinator* o *Siemens*, reforzó ese perfil, así como el predominio de los sectores de material de transporte, material eléctrico y metalurgia de transformación, que en 1975 concentraban un 77 % del empleo industrial (Méndez, 1986).

La crisis de mediados de los años 70 afectó de forma intensa a la *gran fábrica del Sur Metropolitano* (Parra dir., 1986) y Getafe fue, junto con el distrito de Villaverde, el núcleo afectado de forma más negativa. El cierre de fábricas y los fuertes ajustes laborales tuvieron un reflejo inmediato en las cifras de desempleo, (19,3 % en 1981), y una brusca detención del crecimiento poblacional (de 69.400 a 117.000 entre 1970 y 1975, y hasta poco más de 126.000 en 1981). Sin embargo, la crisis no supuso una modificación

sustancial de la estructura sectorial, continuando la fuerte especialización en las actividades ya destacadas en décadas anteriores, todas ellas con cocientes de localización superiores a 2 en 1984 (Tabla 1). A la vez, en esa fecha, aún aparecen diez establecimientos de gran dimensión (más de 250 trabajadores), que sumaban 9.237 empleos en conjunto.

TABLA 1. ESTRUCTURA INDUSTRIAL DE GETAFE EN 1984

SECTORES DE ACTIVIDAD	Establecimientos	Empleos	Cociente localiz.
Alimentación, bebidas y tabaco	8	202	0,26
Químicas	5	177	0,14
Textil, confección, piel y calzado	-	-	-
Madera, corcho y muebles	2	160	0,36
Papel, gráficas y edición	6	764	0,77
Material de construcción, vidrio y cerámica	4	768	1,04
Metalurgia básica	4	440	2,43
Fabricación de productos metálicos	24	882	0,74
Maquinaria y equipo mecánico	8	2.201	2,14
Maquinaria y material eléctrico	8	2.034	2,68
Material electrónico e informático	5	456	0,39
Aeronáutica y otro material de transporte	4	4.038	2,17
Instrumentos de precisión y óptica	1	50	0,12
Otras industrias manufactureras	1	40	0,24
TOTAL	80	12.212	-

Fuente: Ministerio de Industria. *Registro Industrial*.

La única gran empresa que aumentó su empleo en más de un millar de puestos de trabajo entre 1975 y 1985 fue CASA. Pero lo más significativo fue la distinta evolución del empleo directo de producción, que se redujo en esa década (de 2.880 a 2.670), frente al aumento del empleo indirecto vinculado a servicios internos, (de 975 a 2.176), al potenciarse las tareas de ingeniería y diseño, en tanto se automatizaban una parte de las tareas de fabricación.

Por el contrario, la dotación de servicios continuó siendo bastante deficitaria, en especial los de mayor rango, como en el caso de los servicios a las empresas, con ausencia de aquellos avanzados y de mayor contenido en conocimiento.

Las primeras respuestas públicas a la crisis industrial tuvieron inicialmente como protagonista al gobierno central, con el *Plan de Reconversión y Reindustrialización* de 1983, permitiendo la inclusión de Getafe dentro de las *Zonas de Urgente Reindustrialización* (ZUR) y, posteriormente, al autonómico mediante la *Estrategia Global del Gran Sur metropolitano*, puesta en

marcha en 1989 (ARPEGIO, 1993; Zárata, 2005). La concesión de ayudas a los sectores más afectados por el declive y la creación de fondos públicos para atender a los trabajadores desempleados, se complementó con la promoción de una nueva zona de actividad (*Polígono Industrial San Marcos*), pensada para atraer nuevas implantaciones y generar complementariedad entre industria y servicios. No obstante, el nuevo Ayuntamiento democrático se convirtió pronto en principal protagonista de una política de revitalización que ha dado ya importantes resultados.

## GETAFE, CAPITAL DEL SUR: TRANSFORMACIONES SOCIOECONÓMICAS Y NUEVAS FUNCIONES

En apenas una generación, Getafe ha construido los cimientos de una nueva ciudad que ha superado ya muchas de las amenazas que trajo consigo la crisis hasta consolidarse como área dinámica dentro de la región metropolitana. Así, cumple a la vez con las características propias de un *espacio en reconstrucción*, pero también las de un *espacio en desarrollo*, pues buena parte de las actividades, empresas y empleos actuales suponen una absoluta novedad en la historia económica del municipio. En una caracterización sintética de cómo la ciudad ha enfrentado las transformaciones organizativas, tecnológicas y regulatorias de las dos últimas décadas, cuatro son los rasgos principales que merecen ser destacados.

### *La recuperación de la actividad y la ocupación: Getafe, ciudad activa*

Dentro de la región metropolitana de Madrid, Getafe ocupa el séptimo lugar por número de habitantes, con 155.997 en el año 2004. Al mismo tiempo, los 50.140 empleos contabilizados en el municipio en esa fecha le sitúan tan sólo por detrás de Madrid, Alcobendas y Alcalá de Henares, en los sectores metropolitanos del norte y este, los más dinámicos de la última década (tabla 2). Superada la fase recesiva, Getafe se configura hoy como polo de actividad y generador de empleo, muy por encima de las otras ciudades del Sur Metropolitano.

La capacidad para atraer empresas y generar empleos se refleja en un aumento de los establecimientos existentes en el último lustro (+17,97 %) y, sobre todo, en un fuerte incremento de la ocupación (+63,44 %) (tabla 3), que supera notablemente el registrado por la Comunidad de Madrid en su conjunto (50,25 %).

Aunque, tal como ocurre en toda aglomeración metropolitana, más de la mitad de los residentes tiene su puesto de trabajo fuera del municipio y una parte significativa de los aquí generados se ocupan por residentes externos, principalmente de la ciudad de Madrid, el buen clima económico de los últimos años se refleja en una tasa local de actividad en 2001 (61,66 %) ligeramente superior a la regional (61,05 %). Y, más aún, en una tasa de paro (12,73 %) que en esa fecha igualaba prácticamente la de la Comunidad de Madrid (12,21 %), acabando con un largo periodo en que Getafe se incluía entre los municipios con mayor desempleo de todo el cinturón metropolitano.

TABLA 2. POBLACIÓN Y EMPLEO EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DE LA COMUNIDAD DE MADRID, 2004

MUNICIPIO	Población (habs.)	Empleos	Empleo/100 habs.
Madrid	3.099.834	1.441.530	46,50
Móstoles	202.496	32.516	16,06
Fuenlabrada	192.458	43.211	22,45
Alcalá de Henares	191.545	52.176	27,24
Leganés	178.630	41.932	23,47
Alcorcón	156.592	34.398	21,97
GETAFE	155.997	50.140	32,14
Torrejón de Ardoz	106.740	27.499	25,76
Alcobendas	100.307	60.259	60,07
San Sebastián de los Reyes	62.242	33.149	53,26
COMUNIDAD DE MADRID	5.804.829	2.215.806	38,17

Fuente: Instituto de Estadística Comunidad de Madrid.

TABLA 3. EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN GETAFE, 1998-2004

INDICADOR	Año 1990*	Año 1998	Año 2004	Evolución ('98 - '04) (%)
Locales	3.843	4.369	5.154	17,97
Ocupados	27.872	30.677	50.140	63,44
Ocupados / 100 habs.	20,02	21,43	32,14	49,79

Fuente: Instituto de Estadística Comunidad de Madrid. (\*) Censo de locales y DUAE ('98 y '04).

Si bien se trata de un *espacio emergente*, el peso de su historia reciente aún se refleja en una *pirámide de edad* empresarial que resulta algo menos joven que la correspondiente al promedio de la Comunidad de Madrid y, más aún, que la de otros núcleos metropolitanos más alejados, que apenas contaban con establecimientos hasta época muy reciente. Casi

un 15 % de los locales actuales se instalaron en el municipio antes de 1980 y, dado su mayor tamaño medio, dan empleo a una quinta parte de los ocupados, proporciones que se acercan al 40 % de incluirse también los implantados en la década de los ochenta. Y lo mismo ocurre con los restos de la *gran fábrica del Sur*, de la que quedan ya pocos ejemplares, aunque de la suficiente entidad como para justificar que los establecimientos con más de 50 trabajadores –apenas el 2,85 % del total (2.30 % en la región)- aún concentren el 57,17 % de la ocupación del municipio (51,97 % en la Comunidad) (tabla 4).

TABLA 4. ANTIGÜEDAD Y TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS EXISTENTES EN GETAFE EN 2004

Fecha de instalación	Getafe		Comunidad de Madrid	
	Locales (%)	Ocupados (%)	Locales (%)	Ocupados (%)
Antes de 1980	13,93	20,22	11,78	20,89
De 1980 a 1989	21,65	15,83	15,90	16,46
De 1990 a 1999	41,95	40,13	40,90	37,01
Desde 2000	20,47	22,46	28,02	24,86
No consta	2,00	1,36	3,40	0,78
Número de empleos	Locales (%)	Ocupados (%)	Locales (%)	Ocupados (%)
De 1 a 4	74,80	12,86	74,09	15,08
De 5 a 49	21,94	29,98	21,69	32,95
Más de 50	2,85	57,17	2,30	51,97
Sin datos	0,41	-	1,92	-

Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

### *De la terciarización económica al desarrollo de funciones centrales: Getafe, ciudad de servicios*

La difusión de la actividad industrial ha favorecido una progresiva terciarización, no solo de la ciudad de Madrid, sino también de otras próximas que han diversificado su base económica para incorporar un volumen creciente de todo tipo de servicios, favoreciendo con ello un mayor policentrismo metropolitano. Esa evolución se pone de manifiesto en la conversión en *ciudades activas* de algunas hasta hace poco residenciales, complementadas a veces por empresas industriales en los casos del Sur y Este Metropolitanos. Surgen en ellas nuevas zonas de actividad, con predominio habitual de diversos tipos de servicios empresariales, así como áreas logísticas y espacios de consumo y ocio. El caso de Getafe resulta uno de los más expresivos por la profundidad de los cambios registrados en su base económica.

Los datos correspondientes a su estructura económica actual, obtenidos a partir del *Censo de Población de 2001*, suponen una primera aproximación cuantitativa a los intensos cambios de estos años (tabla 5)<sup>1</sup>.

Pese al intenso proceso de terciarización, las actividades productivas han mantenido un peso relativo superior al del conjunto metropolitano, representando todavía más de una quinta parte del empleo (22,44 %), frente al 12,62 % de la Comunidad de Madrid. Pero identificar todavía a Getafe con un perfil propio de un núcleo industrial resulta hoy discutible en una ciudad que, desde hace ya más de dos décadas, puso en práctica un proyecto colectivo y consensuado, orientado a convertirla en *Capital del Sur* metropolitano. La ciudad presenta tanto cocientes de localización superiores a la unidad en actividades comerciales y de distribución como en el sector de los transportes, con la construcción de grandes áreas logísticas en el entorno de las autovías de Toledo y Andalucía. Pero la novedad más destacada es, sin duda, la importancia que cobra la especialización en actividades relacionadas con la educación y la sanidad, (más del 13%) (tabla 5).

TABLA 5. ESTRUCTURA ECONÓMICA DE GETAFE POR SECTORES DE ACTIVIDAD EN 2001: DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO (%) Y COCIENTES DE LOCALIZACIÓN

	Getafe	Comunidad de Madrid	Cociente de localización
Industrias extractivas	0.03	0.04	0.67
Industria manufacturera	22.44	12.62	1.78
Construcción	7.02	9.32	0.75
Comercio y reparaciones	17.69	13.77	1.28
Hostelería	4.57	5.69	0.80
Transporte y comunicaciones	10.87	9.43	1.15
Intermediación financiera	2.37	4.68	0.51
Servicios empresariales	7.83	13.16	0.59
Administración pública/Seguridad social	8.08	9.69	0.83
Educación	6.90	5.95	1.16
Sanidad	6.70	6.08	1.10
Otros servicios sociales	2.71	4.06	0.67

No se incluyen las actividades agrarias

Fuente: Censo de Población. Instituto Nacional de Estadística.

1. Se han utilizado, en este caso y en el epígrafe dedicado a la industria, los datos del *Censo de Población de 2001* referidos a la población que declara trabajar en Getafe y no a la residente en el municipio. La causa es la escasa fiabilidad en este aspecto del *Directorio de Unidades de Actividad Económica 2004*, que incluye un total de 7.099 empleos (sobre un total de 50.140) en el epígrafe de Otras actividades empresariales, lo que distorsiona de forma grave los resultados de las restantes actividades, en especial la industrial, notoriamente infravalorada.

La creación de la Universidad Carlos III (1989) y la apertura del Hospital Universitario (1991), han sido piezas clave en esa reorientación. La primera supone un volumen de empleo directo por encima del millar de personas, con una proporción muy elevada de titulados superiores, mientras, el Hospital Universitario dispone de 610 camas y una plantilla laboral de 2.188 profesionales, que atienden un área de salud de unos 300.000 habitantes.

Factor complementario en la terciarización del empleo ha sido la generación de una amplia oferta de servicios sociales, en su mayoría de carácter también público, destinados a resolver los déficit heredados o la integración sin conflictos de un nuevo colectivo de inmigrantes, que en 2004 alcanza los 13.945 residentes (8,9 % de la población total).

La promoción de nuevas áreas comerciales suburbanas, vinculadas a nuevas pautas de ocio y consumo de la población metropolitana, ha provocado un rápido aumento de locales y empleos (9.385 empleos) relacionados con las actividades de distribución. Por el contrario, la dotación de servicios empresariales y financieros (5.410) continúa siendo muy inferior a la de los municipios del Norte Metropolitano, especialmente en el caso de aquellos más intensivos en saber y recursos humanos cualificados, que son también los que generan mayor valor añadido. Es ésta una de las asignaturas pendientes que las estrategias de dinamización reciente intentan aprobar mediante la generación de una nueva oferta inmobiliaria para este tipo de empresas, pero la rápida expansión del parque de oficinas en los sectores más valorados de la aglomeración y una imagen de la ciudad que se modifica de modo más lento que su propia realidad, son obstáculos de difícil superación hasta el momento.

### *Hacia una especialización industrial: Getafe, ciudad de la aeronáutica*

A pesar de la incipiente terciarización y de la crisis industrial, Getafe ha conseguido mantener una importante base productiva que, apoyada aún en buena parte sobre los sectores de actividad que marcaron su industrialización inicial, está lejos de ser una herencia obsoleta para convertirse en un elemento más de su renovado dinamismo. Sin embargo, en este camino se han producido cambios que conviene considerar. Éstos se relacionan, por un lado, con una progresiva especialización en el sector *aeronáutico* que desde la implantación de CASA ha tenido siempre un papel protagonista. Por otro, a pesar de esa especialización aeronáutica, la estructura productiva ha conocido una paralela diversificación, al incorporarse sectores antes poco presentes, vinculados con las nuevas tecnologías y la I+D.

Efectivamente, a pesar de la pérdida de importancia relativa del sector productivo en la estructura económica del municipio, el volumen total de empleos se ha mantenido. Los 11.900 empleos actuales están muy cerca de los 12.200 existentes en 1984, pero con una distribución sectorial que presenta diferencias importantes con aquella situación (tabla 6).

El sector *aeronáutico* sigue siendo el principal motor de empleo, concentrando un 28,39 % del mismo. Sin embargo, no ha estado ajeno a los cambios tecnológicos y organizativos, que han supuesto una reducción de su volumen total de puestos de trabajo (4.038 en 1984 a 3.379 en 2001), reflejando una reducción de su importancia relativa (de 37,07 % a 28,39 %). Junto a la *aeronáutica*, han retrocedido también sectores con una impronta tradicional en Getafe como la *maquinaria* y el *equipo mecánico* o el *material electrónico*, que superaban hace dos décadas los 2.000 empleos y ahora apenas los 1.000 el primero y los 500 el segundo. Si en 1984 los tres sectores anteriores representaban un 67,74 % del empleo industrial, ahora sólo suponen un 41,64 % del total censado. Frente a éstos ganan importancia otros sectores como la alimentación, con instalaciones destacadas como las del *Grupo Danone* o un número llamativo de empresas frigoríficas, el textil o la industria química. Pero de modo especial, destaca el sector de *edición y artes gráficas*, que se convierte en el segundo en importancia por volumen total de empleo, con un número significativo de empresas procedentes de la cercana ciudad de Madrid.

No obstante, en este marco de diversificación, se mantiene la especialización de la ciudad en la aeronáutica, tanto en términos cuantitativos como, más aún, cualitativos. En el primer aspecto, multiplica por ocho veces la importancia que tiene en la región (cociente de localización 8,66) y por más de cuatro la de una actividad de tanta tradición aquí como la metalurgia. En el segundo, Getafe es sede de las empresas cabeceras que dominan la red, fuertemente verticalizada, de empresas aeronáuticas de la Comunidad de Madrid, además de concentrar una proporción creciente de funciones que exigen recursos humanos altamente cualificados y obtienen una muy elevada rentabilidad (Alfonso, Sáez y Lacalle, 2005).

Esa tendencia, ya visible en la década pasada, sobre todo en las factorías de *EADS-CASA* y *Airbus*, o de algunas empresas proveedoras, se hace patente en el nivel de cualificación de los trabajadores, entre los que un 34,92 % tiene estudios universitarios, porcentaje muy superior a la media del sector industrial en el municipio (16,8 %), y, sobre todo, al de otros sectores importantes como la fabricación de productos no metálicos, equipo mecánico o la edición y artes gráficas, e incluso de sectores de mayor intensidad tecnológica como el material eléctrico y electrónico o la industria química (tabla 6).

Uno de los retos a que se enfrenta un lugar que aspira a constituirse en futura *ciudad de la aeronáutica* es la necesidad de fijar y potenciar este tipo de empleos, pero lograr también un mayor anclaje residencial de sus ocupados, al modo de modelos urbanos como la *Airbus Ville* de Toulouse (Jalabert y Zuliani, 2003). No cabe duda de que la renovación urbana, la creciente dotación de equipamientos y servicios, o una nueva oferta de vivienda, acorde con las nuevas demandas, hacen a Getafe una ciudad capaz de retener población joven, incluso, de atraer a los nuevos ocupados. Los datos muestran cómo los trabajadores en aeronáutica presentan porcentajes de residencia en el propio municipio muy superiores a la media de los municipios de la región (con excepción de la capital), de manera que si aquí residen el 38,7 % de los ocupados que trabajan en aeronáutica, en el resto de municipios madrileños únicamente el 29,7 % reside en el mismo municipio donde trabaja. Esta mayor vinculación entre residencia y trabajo en Getafe se reproduce también en el resto de sectores. No obstante, son precisamente los ocupados en aeronáutica y en sectores afines, como la fabricación de material electrónico o de material electrónico e informático, los que residen con mayor frecuencia fuera del municipio (tabla 6).

TABLA 6: ESTRUCTURA INDUSTRIAL DE GETAFE EN 2001

Sectores	Getafe		Comunidad		Cociente de localización	Ocupados con estudios	Ocupados con residencia en
	Empleos	%	Empleos	%		universitarios (%)	Getafe (%)
Alimentación, bebidas y tabaco	859	7.22	27.874	9.22	0.78	7.92	35.16
Textil, confección, piel y calzado	519	4.36	21.069	6.97	0.63	5.39	42.00
Madera, corcho y muebles	489	4.11	22.618	7.48	0.55	4.29	38.45
Papel, gráficas y edición	1.541	12.95	59.495	19.68	0.66	9.02	31.41
Refino de petróleo, caucho y plásticos	515	4.33	17.757	5.87	0.74	10.87	46.60
Industria química	331	2.78	31.902	10.55	0.26	19.94	32.33
Metalurgia	174	1.46	2.372	0.78	1.86	9.20	54.60
Fabricación de productos metálicos	1.094	9.19	31.589	10.45	0.88	5.30	43.24
Maquinaria y equipo mecánico	1.049	8.81	26.530	8.78	1.00	9.91	48.90
Maquinaria y material eléctrico	529	4.44	12.115	4.01	1.11	18.90	35.92
Material electrónico e informático	464	3.90	11.197	3.70	1.05	12.50	38.79
Instrumentos de precisión y óptica	57	0.48	4.016	1.33	0.36	15.79	45.61
Vehículos de motor	887	7.45	23.134	7.65	0.97	10.94	44.98
Aeronáutica y otro material transporte	3.379	28.39	9.912	3.28	8.66	34.92	38.47
Otras industrias manufactureras	16	0.13	682	0.23	0.60	0.00	31.25
Total	11.903	100.00	302.262	100.00	1.00	16.80	39.65

Fuente: Censo de Población. Instituto Nacional de Estadística.

### *Los nuevos productos inmobiliarios para las empresas*

La transformación de la estructura empresarial se ha acompañado por una paralela modificación en las características del *inmobiliario empresarial* y del perfil de la oferta con que se intenta ahora la atracción de nuevas inversiones procedentes del exterior, o un funcionamiento más competitivo y ambientalmente sostenible de las empresas locales, contribuyendo a la propia renovación del tejido empresarial en la ciudad.

A mediados del siglo pasado, en pleno proceso de industrialización, se delimitaron y urbanizaron dos grandes zonas industriales, los polígonos de *Los Ángeles* y *El Rosón*, con parcelas pensadas para alojar grandes fábricas y almacenes, principalmente del sector metalmecánico, sin apenas otras preocupaciones urbanísticas y ambientales que contar con las infraestructuras básicas y unos precios de venta moderados (Comunidad de Madrid, 1993).

El polígono industrial *Los Ángeles*, con algunas de las mayores empresas del municipio (*Uralita, Arcelor, Radisa...*), ha sido objeto de una reciente rehabilitación. Se ubica aquí el *Centro Municipal de Empresas*, que actúa como vivero empresarial, y un *Centro de Teletrabajo*, que ha albergado hasta el momento a 81 empresas, generadoras de 420 empleos directos. *El Rosón*, en cambio, ubicado en un entorno residencial ya denso, se encuentra en proceso de transformación al recalificarse el suelo para viviendas y equipamientos. No obstante, se ha establecido una negociación con las empresas para asegurar su traslado en óptimas condiciones a otras áreas industriales del municipio. La factoría de *Construcciones Aeronáuticas*, que se situó junto al aeródromo y la línea del ferrocarril, mantuvo siempre una evolución bastante autónoma. Subdividida entre *EADS-CASA* y *Airbus* en los años noventa, ahora se ve afectada por un importante proceso de ampliación de ambas factorías, para el que se han reservado 400.000 metros cuadrados.

En los años 80, la empresa estatal SEPES urbanizó el polígono de *San Marcos*, al sur del de *Los Ángeles*, pensado para atraer nuevas inversiones mediante una amplia oferta de suelo a bajo precio. Además de una mayor calidad urbanística, aportó la novedad de algunas promociones privadas de naves adosadas de dimensión reducida, adecuadas para albergar pequeñas empresas nacidas de la descentralización productiva. En la actualidad, ambos polígonos acogen cerca de dos centenares de empresas cada uno, como parte de un eje empresarial que se extiende a lo largo de la autovía de Andalucía y que se ha ampliado en los últimos años, incorporando productos inmobiliarios muy diferentes en sus características internas y en la lógica que preside su promoción.

El primer hito fue la promoción directa, por el propio Ayuntamiento a través de su agencia de desarrollo *Getafe Iniciativas*, de *Los Olivos*, que en una primera fase contó con 72 Ha. destinadas (figura 3), sobre todo, a PYMEs industriales. Su elemento más significativo fue la construcción de *mininaves* de 150 m<sup>2</sup>, que permitieron el realojamiento de pequeñas empresas mal ubicadas en la localidad, así como la atracción de otras, procedentes sobre todo de la ciudad de Madrid e interesadas en mantenerse próximas a sus proveedores y clientes habituales. Finalizado en 1997, su ocupación se produjo de manera rápida, lo que impulsó la urbanización de una segunda fase en 1999, de 70 Ha., para la que la demanda empresarial registrada duplicó la oferta disponible, estableciendo el Ayuntamiento un criterio de selección en el que se primaba la presencia de actividad productiva, de funciones de I+D y el origen en el propio municipio. Si hasta el momento se han instalado en *Los Olivos* un centenar de empresas, ya está prevista una tercera fase, que deberá desarrollarse en los próximos años.

Al sur de estas áreas se localiza el *Área Empresarial Andalucía*, que forma parte de un gran eje de actividad. Inaugurada en 1999, combina amplios espacios industriales con otros destinados a ubicar grandes superficies comerciales y de ocio (*Nassica*), albergando 120 empresas y unos 6.500 empleos. Contiguo a ella se encuentra el *Centro Logístico de Abastecimiento*, en un nudo de vías rápidas de transporte, a tan sólo 15 kilómetros de Madrid, donde se localiza una de las mayores concentraciones de naves logísticas de este sector metropolitano.

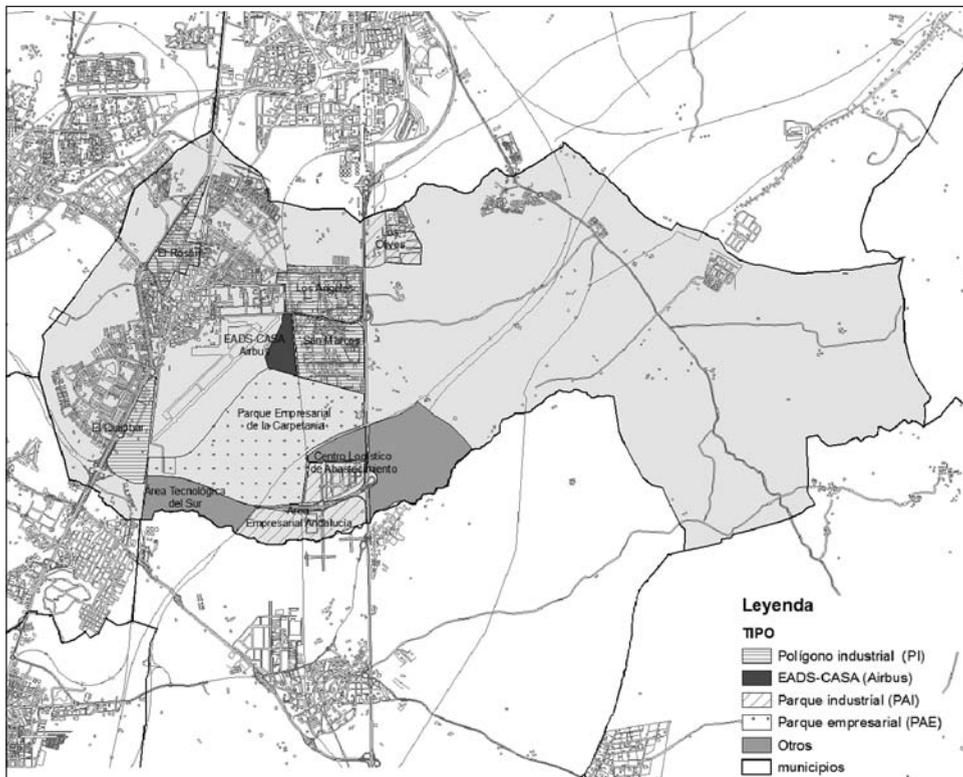
Pero las dos últimas actuaciones, aún en fase de urbanización, constituyen sin duda la apuesta más decidida para convertir a Getafe en un polo aeronáutico de primer nivel en Europa. Se trata del *Parque Empresarial de la Carpetania* y del *Área Tecnológica del Sur*, que completan el espacio dedicado a actividades empresariales del municipio hasta alcanzar las 1.700 hectáreas, más de ocho veces las existentes en 1985 (figura 3). El *Parque Empresarial de la Carpetania*, promovido por el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid, y gestionado por la empresa pública Arpegio, ocupa 488 Ha. y representa una edificabilidad de 1,7 millones de m<sup>2</sup>. Se localiza al sur de las factorías de *EADS-CASA* y *Airbus*, concebidas como motores de dinamización de un espacio mixto, pensado a la vez como parque de proveedores y tecnopolis de empresas integradas principalmente en el *cluster* aeronáutico.

A eso se une un *Centro Empresarial de Servicios Centrales* que contará con un vivero de empresas de 6.000 m<sup>2</sup>, así como una reserva de suelo para áreas comerciales y de servicios en los extremos del parque y junto a las principales vías de acceso. Las obras de urbanización de la primera fase se

iniciaron en agosto de 2003 y se adjudicaron 24 parcelas -con una superficie mínima de 2.500 metros cuadrados cada una- a otras tantas empresas, ahora en fase de instalación, entre las que destacan *Siemens*, *Ena Tecnología*, *Avia Ingeniería y Diseño*, o el *Grupo Aeronáutico Zona Centro*. Cuando el proyecto se complete, las previsiones consideran la ubicación de unas 250 empresas y 15.000 puestos de trabajo, con una de las mayores concentraciones de titulados superiores en toda la Comunidad de Madrid.

La última pieza de este complejo entramado de nuevos espacios empresariales es el *Área Tecnológica del Sur*. Promovida en febrero de 2005 por el Ayuntamiento, la Comunidad de Madrid y la Universidad Politécnica de Madrid, ocupa 10,2 Ha. y se concibe como un parque científico ubicado junto a la M-50 y muy próximo a *Carpetania*, en el que está prevista la instalación de un *Centro Tecnológico Aeronáutico*, un *Centro Tecnológico Industrial*, otro de *Materiales Avanzados* y un vivero empresarial.

FIGURA 3. GETAFE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE MADRID:  
ÁREAS DE ACTIVIDAD EMPRESARIAL



Fuente: Localizador de Áreas industriales (2002) y elaboración propia.

## ACTORES INSTITUCIONALES Y ESTRATEGIAS DE PROMOCIÓN: UNA CIUDAD CON PROYECTO

Getafe es, sin lugar a dudas, una ciudad movida por un proyecto que intenta consolidar un entorno empresarial basado en el sector industrial y en el que deben subrayarse dos características específicas, el progresivo acento puesto en las actividades de I+D y el rescate de la tradición local de la industria aeronáutica. En ese marco, la estrategia de desarrollo de la ciudad discurre a lo largo de tres grandes ejes: a) el fortalecimiento de los recursos humanos, a través de un importante esfuerzo en formación y atracción de centros universitarios; b) la consolidación del tejido económico local mediante la promoción de suelo y una estrecha vinculación entre los sectores público y privado; c) la búsqueda de un entorno urbano de mayor calidad capaz de retener y atraer población de mayor cualificación y también mayores exigencias en materia de medio ambiente y equipamientos.

En la creciente consolidación de ese proyecto destacan ciertas instituciones y empresas que han jugado un papel decisivo, tanto de forma individual como, en ocasiones, de manera concertada. Entre todas ellas, resulta evidente el protagonismo del Ayuntamiento como actor sobre el que gravitan buena parte de las acciones emprendidas, lo que conlleva un evidente liderazgo local y una concepción del desarrollo que otorga especial protagonismo y responsabilidad al sector público en la generación de iniciativas y su gestión.

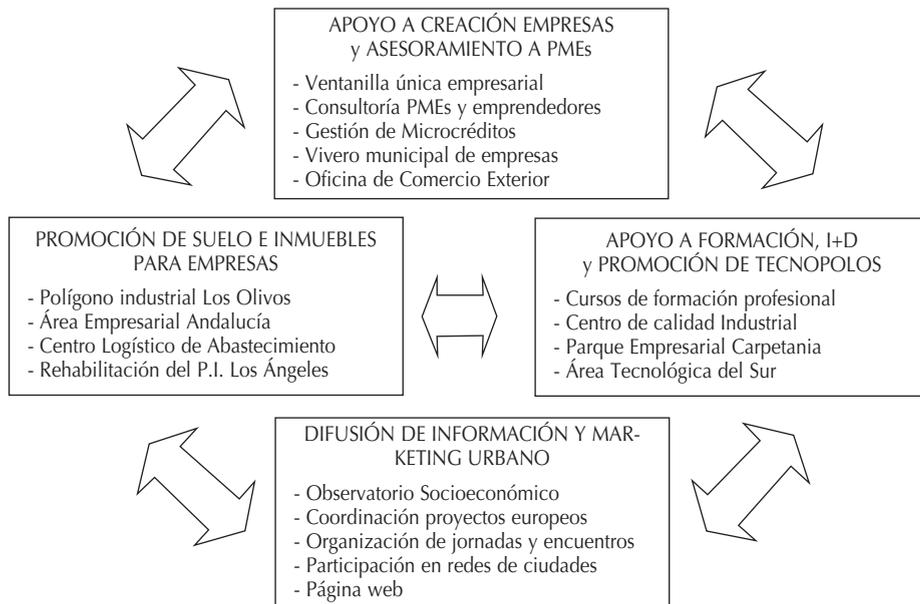
Dentro de la estructura organizativa del Ayuntamiento cobra especial protagonismo la agencia de desarrollo *Getafe Iniciativas* (GISA). Si ya en el inicio de la reconversión, Getafe fue pionera en la creación de una *Oficina de Promoción Industrial*, en 1989 se tomó la decisión de constituir una agencia de desarrollo local bajo la forma de sociedad mercantil, con el 100% de capital público, para tener mayor flexibilidad en la gestión de proyectos y la contratación, situación que actualmente sólo comparten en España las ciudades de Barcelona y Gijón. Con 18 trabajadores y un presupuesto de 33 millones de euros en el último ejercicio, su actividad integra cuatro medidas básicas en el impulso del desarrollo económico (figura 4).

Se trata, en primer lugar, de favorecer la cultura emprendedora y la creación de empresas mediante el asesoramiento (cursos, planes de viabilidad...), la simplificación de trámites administrativos (ventanilla única empresarial), el apoyo económico (avales en microcréditos) y la oferta de locales en el vivero municipal de empresas. Una segunda línea de actuación es la promoción de suelo e inmuebles para las empresas, ampliando y diversificando la oferta, al tiempo que se establecen ciertos controles sobre los precios finales y se obliga

a la construcción de las parcelas en un plazo determinado en los polígonos de promoción pública. Un tercer eje, con creciente protagonismo en los últimos años, es el fomento de la I+D y la innovación empresarial. GISA ofrece servicios tecnológicos en el *Centro de Calidad Industrial*, prevé la creación de un *Centro de Empresas e Innovación* integrado en la red europea (EBN) y promueve actualmente dos tecnopolos orientados a la actividad aeronáutica.

Finalmente, también se presta atención a un mejor conocimiento de la evolución económica y del empleo a través del *Observatorio Socioeconómico*, así como a lograr una activa presencia exterior a través de la participación en proyectos europeos como *EQUAL* y en redes de ciudades (*Red de Ciudades Educadoras, Entrepreneurship Network, Edge Cities Network, URBAL...*). Especial importancia se concede a la formación, para lo que se creó el Organismo Autónomo de Formación y Empleo (OAFE) que permitió adecuarse a la regulación establecida por el INEM (Instituto Nacional de Empleo) para la oferta de cursos de formación. A través de esa institución, la agencia de desarrollo local atiende los requerimientos de formación y empleo de las empresas, ofreciendo cursos *a medida* según las necesidades, e incluso, provee de mano de obra ya formada de acuerdo a las demandas de las nuevas empresas que deciden instalarse en la ciudad.

FIGURA 4. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DE GISA



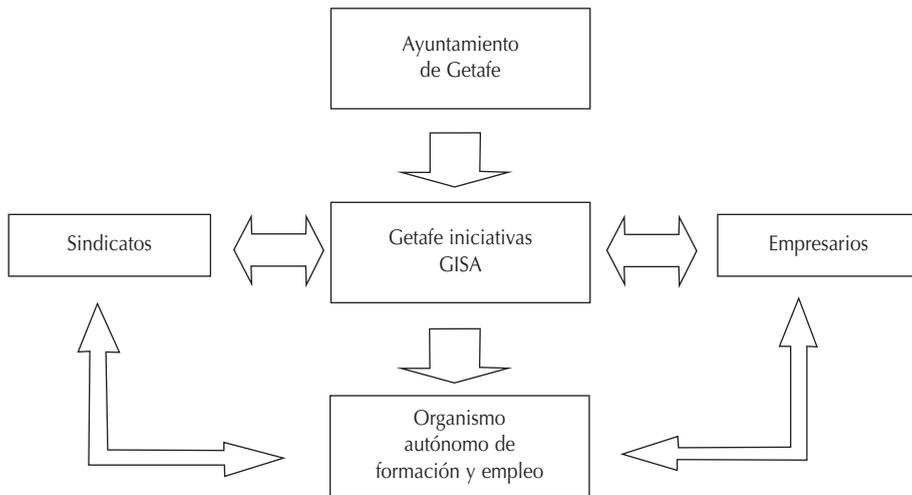
Fuente: Elaboración propia.

Más allá del Ayuntamiento, el tejido social e institucional de Getafe es bastante complejo. Debe destacarse así la densa red asociativa que caracteriza a una ciudad en donde puede hablarse con propiedad de la existencia de esa *coalición de crecimiento* constituida por actores públicos y privados que se implican en su proceso de desarrollo (Mossberger y Stoker, 2001; Fontan, Klein y Tremblay, 2005). En la actualidad, se cuenta con cinco asociaciones empresariales (*Agrupación Comarcal de Empresarios del Metal*, de *Comerciantes y Empresarios de Getafe*, de *Mujeres Empresarias*, de *Jóvenes Empresarios* y de *Empresarios Madrid Sur*), junto a las *Entidades Urbanísticas de Conservación* constituidas por las empresas de cada polígono industrial. A ellas se unen una delegación local de la *Cámara de Comercio e Industria de Madrid*, una activa presencia de las principales centrales sindicales y un elevado número de asociaciones constituidas desde la sociedad civil (hasta 126, según *el Registro Nacional de Asociaciones* del Ministerio del Interior). Pese a la existencia de ciertas limitaciones y una escasa tradición de colaboración, el deseo de lograr mayor sinergia entre los tres componentes del sistema local de innovación (empresas, gobierno local y universidades/centros de investigación) impulsó en los últimos años la firma de convenios con la *Universidad Carlos III*, que recientemente se ampliaron a la *Universidad Politécnica de Madrid*. Ese esfuerzo de concertación local condujo a la elaboración del *Plan Estratégico Getafe 2010*, en el que los foros cívicos y las mesas sectoriales contaron con amplia participación.

En ese contexto, la articulación de actores institucionales y empresariales locales con el objetivo de lograr una mayor dinamización social y generar consenso en las políticas y coordinación en la toma de decisiones y en las acciones para su concreción, es una estrategia clave en la política de desarrollo seguida en estos años. Se ha ampliado y reforzado el tejido institucional, posibilitando la "identificación de interlocutores directos" en la negociación y toma de decisiones sobre políticas públicas (figura 5).

El Ayuntamiento ha venido desarrollando una tarea sostenida de articulación tanto en el plano de la sociedad civil como del empresariado local. Desde 1983 se han creado una serie de Centros Cívicos en cada uno de los barrios de la ciudad, que constituyen un instrumento para acercar los servicios del Ayuntamiento a la comunidad, alentando el encuentro y la participación de los ciudadanos. A su vez, cada uno cuenta con un nodo de la red REDINT (*Red de Centros de Acceso Público a Internet*), que ofrecen talleres de formación, cursos y seminarios en informática, además de actividades de orientación sociolaboral.

FIG. 5. GETAFE. INICIATIVAS Y SU ARTICULACIÓN EN EL ENTORNO LOCAL



Fuente: Elaboración propia.

En el ámbito empresarial, los pilares de esta estrategia han sido la colaboración con las asociaciones empresariales y las Entidades Urbanísticas de Conservación. En el caso de la *Asociación de Comerciantes y Empresarios de Getafe* (ACOEG), merecen destacarse las acciones encaminadas a revitalizar espacios comerciales de la ciudad, dando lugar a la creación de *centros comerciales abiertos* y la remodelación de galerías comerciales, además de incentivos que van desde las *gerencias asistidas* al apoyo para la creación de páginas web. Por su parte, la conformación de las *Entidades Urbanísticas de Conservación* ha permitido contar con un instrumento de cooperación que dota de cierta coherencia la gestión de los espacios industriales, facilitando una eficiente coordinación entre la intervención pública y la actividad privada. Así, la Administración local puede conocer y atender eficazmente las necesidades de los empresarios, y negociar con éstos la asunción de gastos de rehabilitación, modernización, o ampliación de los polígonos industriales.

Quedan, no obstante, asignaturas pendientes, la primera el logro de una mayor implicación de los actores privados que, a menudo, sólo han reaccionado ante los estímulos generados desde el sector público. Pese a la existencia de algún *cluster* como el aeronáutico y de fragmentos del de automoción, se deducen de las entrevistas unas escasas relaciones entre la mayor parte de las empresas, lo que parece alejar su estructura industrial de la de un sistema productivo local altamente integrado. En ese sentido, las redes supralocales parecen tener mayor protagonismo que las tejidas en la

ciudad para entender la desigual evolución reciente de sectores como el aeronáutico, favorecido por la positiva evolución de los proyectos europeos, frente al del automóvil, aquejado por la progresiva deslocalización de las grandes firmas ensambladoras madrileñas. Por su parte, existen relaciones entre empresas y universidades, pero aún se limitan a convenios para la realización de prácticas o apoyos técnicos, quedando un amplio campo de colaboración en desarrollo tecnológico y transferencia de conocimiento.

Una segunda cuestión a considerar es el aumento de las competencias y recursos financieros disponibles por las administraciones locales, que concreten esa *segunda descentralización* del Estado tantas veces anunciada. Igualmente importante será conseguir unas relaciones entre instituciones públicas (gobierno central, autonómico y local) en las que el principio de colaboración estable prime sobre el de competencia o conflicto partidario, al menos en lo concerniente a grandes proyectos que exigen el acuerdo entre las mismas.

Finalmente, la evolución registrada por la política de desarrollo económico del Ayuntamiento plantea el inevitable debate entre la apuesta por sectores estratégicos y de futuro, como en este caso el aeronáutico, enfrentada a veces a quienes consideran la necesidad de seguir atendiendo en mayor medida las necesidades de los sectores tradicionales, de aquellos que generan mayor volumen de empleo y de las pequeñas empresas, desde una perspectiva más asistencial y protectora de la política pública, que se enraíza en una cultura firmemente asentada en determinados colectivos sociales.

## CONSIDERACIONES FINALES

Son muchas las metáforas y las imágenes utilizadas en los últimos tiempos para llamar la atención sobre unos objetivos de desarrollo urbano que ya no pueden orientarse y diagnosticarse, tan sólo, a partir de consideraciones económicas, sociales y ambientales. Las referencias a *ciudades innovadoras*, *ciudades inteligentes*, *ciudades emprendedoras* o *ciudades creativas* son algunas de las formas –más impresionistas que precisas– de destacar la importancia que hoy debe concederse a cuestiones como la promoción y difusión del conocimiento, la apuesta por sectores de futuro, el apoyo a las iniciativas locales, la difusión de las nuevas tecnologías, así como la búsqueda de nuevas formas de gobernanza más participativas, apoyadas en la existencia de redes formales e informales capaces de dar consistencia a ese territorio. De ese modo, las dimensiones social e institucional, adquieren un

papel clave como elementos centrales en los procesos de innovación orientados a afrontar el reto de la competitividad territorial.

Como hemos podido observar a lo largo del trabajo, Getafe, con sus éxitos y sus limitaciones, aparece como un ejemplo significativo de ciudad innovadora, tanto desde el punto de vista económico como socioinstitucional, que construye sobre los cimientos de su pasado industrial y responde de manera colectiva a los retos de una globalización que obliga a buscar nuevos caminos para el desarrollo.

Desde el punto de vista de la primera de esas dimensiones, la evolución del volumen de empleo y locales, así como la transformación y diversificación del mismo –menor peso de las actividades manufactureras y un mayor nivel de cualificación– resultan claramente ilustrativos del proceso de crecimiento de la economía local y su creciente relevancia en el entorno del sur metropolitano.

Desde el segundo de los puntos de vista mencionados, el impacto concreto en el territorio de las dinámicas sociales e institucionales, reflejado en parte en esas cifras, y que constituyen elementos centrales en el análisis de este artículo, resulta a menudo esquivo a la medición y cuantificación. Sin embargo, el recurso a técnicas cualitativas de investigación ha permitido, por un lado, identificar a los actores locales públicos y privados, desvelando claramente sus lógicas de actuación y su grado de participación y responsabilidad en la mayor parte de las iniciativas que han permitido seguir la trayectoria de desarrollo descrita.

En ese sentido, parece posible señalar que los procesos de articulación público-privada que dan lugar a dichas iniciativas constituyen por si mismos interesantes procesos de innovación cuya sola presencia representa ya un avance vital en la marcha hacia una gobernanza territorial de mayor calidad.

Recibido 06.03.2006

Aceptado 08.02.2007

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTOS, J. M.; CARAVACA, I.; MÉNDEZ, R. Y SÁNCHEZ, J.L. (2004): "Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales". En J.L. ALONSO; L.J. APARICIO Y J.L. SÁNCHEZ (ed.). *Recursos territoriales y geografía de la innovación industrial en España*. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, pp.15-60.
- ALFONSO, J.; SÁEZ, A. Y LACALLE, M. (2005): EADS y las estrategias territoriales del Sudoeste europeo: informe de la región de Madrid. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- ALONSO, J.L. Y MÉNDEZ, R. dirs. (2000): *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*. Civitas, Madrid.

- AMIN, A. Y THRIFT, N. (eds.) (1996): *Globalization, institutions, and regional development in Europe*. Oxford University Press. New York.
- ARPEGIO (1993): "Madrid Gran Sur metropolitano. Territorio, desarrollo regional y medio ambiente". Comunidad de Madrid, Madrid.
- BALLANCE, H. Y SINCLAIR, S.W. (1983): *Collapse and survival: industry strategies in a changing world*. Allen & Unwin, Londres.
- BECATTINI, G.; BELLANDI, M.; DEI OTATTI, G. Y SFORZI, F. (2003): *From industrial districts to local development. An itinerary of research*. Edward Elgar, Cheltenham.
- BELLET, C. Y LLOP, J.M. (2004): Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Scripta Nova*, vol. VIII, nº 165, pp. 1-30 (<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-165.htm>).
- CAMAGNI, R. (2003): Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio. *Investigaciones Regionales*, nº 2, pp. 31-58.
- CARLSSON, B Y STANKIEWICZ, R. (1991). "ON THE NATURE, FUNCTION, AND COMPOSITION OF TECHNOLOGICAL SYSTEMS," *JOURNAL OF EVOLUTIONARY ECONOMICS*, 1 (2), 93-118
- COLLETIS; G. Y PECQUEUR, B. (1995): "Le rôle des politiques technologiques locales dans la création de ressources spécifiques et d'avantages dynamiques de localisation". En RALLET, A. Y TORRE, A. (dirs.). *Économie industrielle et économie spatiale*. Economica, París, pp. 445-463.
- COOKE, P. Y MORGAN, K. (1998): *The associational economy. Firms, regions, and innovation*. Oxford University Press. Oxford.
- CREVOISIER, O. Y CAMAGNI, R. (ed.) (2000): *Les milieux urbains: innovation, systèmes de production et ancrage*. EDES, Neuchâtel.
- DUPUY, C. Y BURMEISTER, A. (2003): *Entreprises et territoires. Les nouveaux enjeux de la proximité*. La Documentation Française, París.
- FLORIDA, R. (1995): "Toward the learning region". *Futures*, 27, 5, pp. 527-536.
- FONTAN, J.M.; KLEIN, J.L. Y TREMBLAY, D.G. (2005): *Innovation socioterritoriale et reconversion économique : le cas de Montréal*. L'Harmattan, París.
- GILLESPIE, A.E., EVERSLEY, J.T. Y O'NEIL, A.B. (1985): *A study of industrial decline in the regions of European Community*. University of Newcastle Upon Tyne, Newcastle.
- HARVEY, D. (1989): "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism". *Geografiska Annaler*, vol. 71B, nº 1, pp. 3-18.
- HODGSON, G. (1999): *Economics and utopia: why the learning economy is not the End of History*. Routledge, Londres y Nueva York.
- HOUÉE, P. (2001): *Le développement local au défi de la mondialisation*. L'Harmattan, París.
- JALABERT, G. Y ZULIANI, J.M. (2003): "Airbus, Zone Aéroconstellation. Un équipement structurant de l'agglomération toulousaine". En J.M.FONTAN, J.L. KLEIN Y B. LÉVESQUE (dirs.). *Reconversion économique et développement territorial*. Presses Universitaires du Québec, Sainte Foy, pp. 297-316.
- JAMBES, J.P. (2001): *Territoires apprenants. Esquisses pour le développement local du XXIe siècle*. L'Harmattan, París.
- LELOUP, F.; MOYART, L. Y PECQUEUR, B. (2005): La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? *Géographie, Économie, Société*, vol. 7, nº 4, pp. 321-331.
- MAILLAT, D. Y GROSJEAN, N. (1999): Globalisation et systèmes territoriaux de production. *Working Paper IRER*, nº 9906a, Université de Neuchâtel, Neuchâtel, 17 pp.
- MÉNDEZ, R. (1986): *Actividad industrial y estructura territorial en la región de Madrid*. Comunidad de Madrid, Consejería Trabajo, Industria y Comercio, Madrid.
- MÉNDEZ, R. (2002): "Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes". *EURE*, XXVIII, 84, pp. 63-83.
- MÉNDEZ, R. Y ONDÁTEGUI, J. (2003): "La estructura territorial de las actividades económicas y la renta". En J.L. GARCÍA DELGADO (dir.). *Estructura económica de Madrid*, 2º edición. Civitas., Madrid, pp. 135-179.

- MOSSBERGER, K. Y STOKER, G. (2001): "The evolution of urban regime theory: the challenge of conceptualization". *Urban Affairs Review*, 36, 6, pp. 810-835.
- MOULAERT, F. Y NUSSBAUMER, J. (2005): "The social region. Beyond the territorial dynamics of the learning economy". *European Urban and Regional Studies*, 12, 1, pp. 45-64.
- MOULAERT, F. Y SEKIA, F. (2003): "Territorial innovation models: a critical survey". *Regional Studies*, 37, 3, pp. 289-302.
- OCDE (2001): *Cities and regions in the new learning economy*. OECD, París.
- PARRA, T. (coord.) (1986): *La gran fábrica del Sur madrileño*. Consejería de Trabajo, Industria y Comercio, Madrid.
- PECQUEUR, B. (2000): *Le développement local*. Syros, París, 2ª edic.
- SANTOS PRECIADO, J.M. (1984): El modelo de diferenciación residencial del suroeste del área metropolitana de Madrid. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Inédita.
- SFORZI, F. (1999): La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local. En F.Rodríguez edit. *Manual de desarrollo local*. Trea Ediciones, Oviedo, pp. 13-32.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosch, Barcelona.
- VILAGRASA, J. (2000): Ciudades medias y ciudades intermedias: posicionamiento en la red urbana y procesos urbanos recientes. En <http://www-etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/ibarz.htm>
- WOOLCOCK, W. (1998): Social capital and economic development: towards a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, vol. 27, nº 2, pp. 151-207.
- ZARATE MARTÍN, M. A. (2005): Lógicas globales en la organización del territorio madrileño. *Geographicalia*, nº 46, pp. 5-20.

## Resumen

En los últimos años, las ciudades intermedias han alcanzado cierto protagonismo en la bibliografía científica y en las estrategias de ordenación, como medio para promover un desarrollo territorial policéntrico y más equilibrado. Sin embargo, sólo algunas han mostrado esa capacidad de aprendizaje necesaria para impulsar iniciativas innovadoras y materializarlas en una mejora de su capacidad competitiva y de la calidad de vida de su población. El artículo analiza esos procesos en Getafe, una de las ciudades más innovadoras y activas del sur de la aglomeración metropolitana de Madrid. Presentado el contexto teórico, se describen las herencias históricas que fundamentan el proceso estudiado. Se analiza la construcción del *proyecto de ciudad* y sus consecuencias, especialmente, su evolución económica y productiva. Se finaliza con una reflexión sobre los actores locales, las redes y la coordinación institucional que explican el éxito del proceso.

**Palabras clave:** innovación, ciudad inteligente, instituciones y desarrollo local.

## Abstract

In the last years, intermediate cities have recovered their leading role in scientific bibliography and in the strategies of territorial arrangement to promote a polycentric and more balanced territorial development. However, only some of them have proved to have the necessary learning ability to stimulate innovative initiatives and have them materialized out of an improvement of its competitive capacity and welfare. The article analyzes those processes on Getafe (South of Madrid), one of the most innovative and active cities in the metropolitan context. Once introduced the theoretical context, the historical inheritance which the studied processes is founded on is described. The construction of the *city project* and its consequences, specially its productive and economic evolution is analyzed. The article comes to an end analyzing the role of local actors, social network and the institutional coordination that explain the process success.

**Key words:** Innovation, learning city, institutions and local development.

**Résumé**

Les villes intermédiaires provoquent aujourd'hui un intérêt évident, tant du point de vue de la bibliographie scientifique que des stratégies d'aménagement du territoire par sa capacité de promouvoir un développement territorial polycentrique et un peu plus équilibré. Mais seulement certaines ont montré la capacité d'apprentissage nécessaire pour pousser initiatives innovatrices et améliorer la compétitivité des villes et la qualité de vie de sa population. L'article analyse ces procès à Getafe, une des villes plus actives et innovatrices du sud de l'agglomération métropolitaine de Madrid. Après le contexte théorique, on décrit l'évolution historique, la construction du projet de ville et ses effets, en particulier ceux économiques. On finit par une réflexion sur le rôle des acteurs, des réseaux et les institutions qui soutiennent le succès du procès suivi.

**Mots clé:** innovation, ville intelligente, institutions et développement local.