

# GOBERNANZA TERRITORIAL, INICIATIVAS LOCALES Y DESARROLLO URBANO: LOS CASOS DE GETAFE Y ALCÁZAR DE SAN JUAN<sup>1</sup>

**Juan José Michelini**

Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CCHS-CSIC)

## RESUMEN

Como consecuencia del proceso de reestructuración capitalista de los años 70 y 80, los espacios urbanos enfrentaron importantes dificultades que afectaron sobre todo a aquellos con una relativamente importante base industrial. La salida exitosa de esos procesos por parte de algunas ciudades se afirmó tanto en la adecuada construcción de coaliciones como en la capacidad para generar iniciativas «desde abajo». Con base en una revisión teórica sobre gobernanza urbana el artículo aborda los casos de Getafe y Alcázar de San Juan destacando similitudes y diferencias en sus estrategias de desarrollo.

**Palabras clave:** desarrollo urbano, gobernanza, instituciones, capital social.

## ABSTRACT

As a result of the capitalist restructuring of the 1970s and 1980s, urban spaces underwent significant difficulties that affected those with a relatively important industrial infrastructure. The successful solution to these problematic issues by some cities was due to the appropriate build-up of coalitions as well as to their capacity and ability to generate initiatives «at grass-roots level». Based on a theoretical review of urban governance, the article deals with the cases of Getafe and Alcázar de San Juan, highlighting similarities and differences in their respective strategies of development.

**Key words:** urban development, governance, institutions, social capital.

---

Fecha de recepción: mayo 2009.

Fecha de aceptación: octubre 2010.

<sup>1</sup> Este artículo es un resultado del proyecto del Plan Nacional de I+D+i sobre *Procesos de innovación en ciudades intermedias y desarrollo policéntrico en España* (SEJ2006-14277-C04-01) del Instituto de Economía, Geografía y Demografía (CCHS-CSIC).

## I. INTRODUCCIÓN

El proceso de crisis y reestructuración del capitalismo *fordista* a partir de la década de 1970 impuso importantes tensiones socio-económicas en muchas ciudades españolas, especialmente, aquellas que habían alcanzado una relativamente importante base industrial en las décadas anteriores y que, a partir de ese momento, comenzaron a experimentar importantes procesos de declive urbano.

La posterior evolución de esos procesos estructurales trajo consigo nuevas oportunidades y desafíos para los gobiernos locales en su búsqueda de recomposición de sus tejidos productivos y sociales. Por un lado, especialmente para aquellas situadas en una situación intermedia de la jerarquía urbana, esas oportunidades se relacionan con el cuestionamiento, en el nuevo contexto, de algunos de los presupuestos explicativos clásicos sobre modelos urbanos, que han ido reduciendo progresivamente su carácter jerárquico y rígido para hacerlos más horizontales y flexibles (Méndez, Michelini, Romeiro, 2006). Por otra parte, la erosión de las bases del Estado de Bienestar y los procesos de descentralización y re-escalamiento espacial asociados al mismo, dejó en manos de los gobiernos locales la búsqueda de soluciones tanto de sus antiguos problemas como de otros nuevos –complejización de la vida urbana o la creciente polarización social y territorial–, además de la búsqueda de nuevos objetivos de desarrollo en un contexto caracterizado, además, por el crecimiento sin precedentes de la competencia interurbana. Así, a lo largo de las tres últimas décadas, las trayectorias urbanas muestran sentidos muy diferentes que van desde una aceleración del declive hasta la puesta en marcha de evidentes procesos de recuperación.

Dado que una de las transformaciones más radicales que han experimentado los espacios urbanos en ese período tiene que ver con la asunción de nuevas funciones por parte de los gobiernos locales y la transformación de sus estructuras político-institucionales –especialmente el pasaje de estructuras de gobierno burocráticas y jerarquizadas a otras horizontales y participativas– una parte fundamental de los debates sobre desarrollo urbano relacionan la recuperación de las ciudades con su capacidad de emprendimiento pero, sobre todo, con la capacidad para construir coaliciones locales con nuevos actores –grupos de interés, asociaciones comunitarias, etc.– coherentes con nuevos objetivos de desarrollo.

Con ese marco teórico de partida, el propósito de este artículo consiste en presentar dos estudios de caso españoles –Getafe (Madrid) y Alcázar de San Juan (Castilla-La Mancha) que, más allá de sus diferentes características intrínsecas, así como de contextos territoriales e históricos diversos, presentan el rasgo común de haber logrado poner en marcha, con base en iniciativas «desde abajo», procesos de recuperación que les permitieron superar exitosamente el proceso de reestructuración económica de finales de los 70 y principios de los 80 del siglo pasado. En el análisis interpretativo de sus estrategias se advierten, además, trayectorias semejantes y múltiples puntos de contacto: la identificación y puesta en valor de recursos endógenos, la construcción y movilización de redes socio-institucionales, el liderazgo de sus alcaldes y una eficaz interacción público-privado son algunos de los principales elementos destacados en ese sentido.

El trabajo de campo en que se apoya esta investigación consistió de un total de 20 entrevistas semi-estructuradas a actores de diverso tipo –representantes del gobierno local, sindicatos, actores privados y representantes de organizaciones civiles– llevadas a cabo entre

2005 y 2006 en ambas ciudades. A partir de esa fuente de información se llevó a cabo un proceso de triangulación, procedimiento habitual de validación de información en el marco de la utilización de técnicas cualitativas. El artículo se desarrolla de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan los principales conceptos y aproximaciones teóricas que guían el debate sobre gobernanza urbana y desarrollo local en la actualidad. A partir de allí, los dos apartados siguientes abordan, respectivamente, los casos de Getafe y Alcázar de San Juan destacando las similitudes y diferencias en las estrategias de desarrollos seguidas. El trabajo finaliza con un apartado de conclusiones y discusión del análisis realizado.

## II. CONTEXTO INSTITUCIONAL, CAPITAL SOCIAL Y GOBERNANZA: UNA APROXIMACIÓN AL CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO URBANO

### 1. Del gobierno a la gobernanza urbana: algunos conceptos básicos

El debate en torno al concepto de gobernanza urbana, sus modelos, actores, estrategias y objetivos, ha ido adquiriendo un creciente protagonismo durante las últimas décadas y constituye un tema central en los debates actuales sobre desarrollo urbano (Davoudi, et al., 2008).

Aunque en países anglosajones como Estados Unidos o el Reino Unido, esas dinámicas han estado siempre presentes como mecanismos de gestión urbana (Imrie y Racot, 1999), en la mayor parte de los países europeos se han intensificado durante la última década y, en ese sentido, el interés por este debate guarda relación con dos tipos de procesos. En primer lugar, la transición entre gobierno y gobernanza, es decir, un pasaje desde estructuras burocráticas verticalizadas a redes horizontales de coordinación con actores externos al ámbito político, lo que plantea la cuestión de quiénes y cómo participan actualmente en el gobierno de la ciudad, qué tipo de estructuras de poder se configuran y qué consecuencias tiene ello en términos de estrategias de desarrollo urbano. En segundo lugar, una transición desde la «gestión» al «emprendimiento», tal como la experimentada dos décadas atrás en los países anglosajones (Harvey, 1989), como forma de entender la función de los gobiernos locales en un número creciente de ciudades.

Esa doble transición se relaciona con cambios en el contexto urbano que han forzado a los gobiernos locales a revisar su forma habitual de gestionar las políticas públicas locales, y que reconocen sus fuentes en la crisis y transformación estructural del capitalismo a comienzos de la década de 1970. En términos regulacionistas, ese proceso ha sido descrito como una crisis del *régimen de acumulación fordista* y de su *modo de regulación* asociado, reflejado en la figura del Estado de bienestar, cuyo progresivo desmantelamiento ha derivado en un *re-escalamiento*, o *re-territorialización* (Brenner, 1999) de ciertas funciones económico-políticas que caracterizan el despliegue espacial del capitalismo (González, 2005).

Ya a finales de los años '80, D. Harvey (1989) apuntaba dos tipos de procesos que, como consecuencia de lo anterior, estaban en la base de los principales desafíos que deberían afrontar las ciudades en la fase actual del capitalismo. Por un lado, desde la segunda mitad de la década anterior, la paulatina retirada del *Estado keynesiano* transcurrió en paralelo a un creciente énfasis en el papel de la escala local como ámbito apropiado para combatir algunas de las principales consecuencias de la crisis, tales como la desindustrialización, el desempleo masivo y estructural o la austeridad fiscal. En paralelo, el declive de la capacidad del Estado

para controlar los flujos de capitales hizo que las inversiones tomaran frecuentemente la forma de «mecanismos de negociación entre el capital financiero transnacional y los gobiernos locales» (Harvey, 1989: 5), derivando en el desencadenamiento de una creciente competencia interurbana por la atracción de recursos, trabajo y capital. La magnitud de los desafíos –internos y externos– impuestos a los gobiernos urbanos comenzaron a desbordar su capacidad de hacer frente a los mismos y, en ese contexto, el recurso a la acción colectiva apoyada en actores con diverso tipo de capacidades y lógicas de acción devino el mecanismo más habitual en la gestión de las ciudades.

Así, la noción de *gobernanza* hace referencia a mecanismos de negociación en la implementación de políticas que busca activamente el involucramiento de grupos de interés, u organizaciones de la sociedad civil junto a grupos de expertos y a las propias instituciones gubernamentales (García, 2004: 1). Subrayando la noción de territorio como una «construcción social y política» derivada de la acción colectiva de «grupos, intereses, e instituciones» (Davoudi, et al., 2008: 35), la noción de *gobernanza territorial* (ESPON, 2.3.2: 2006) pone el acento en aquellos mecanismos de articulación de actores que apuntan a alcanzar niveles crecientes de cohesión social y que hacen posible la construcción de una visión compartida del territorio, basada en el reconocimiento y la valorización del capital territorial –desde los bienes materiales hasta las herencias culturales, o el capital social, e institucional–. La gobernanza es entendida así como capacidad de construcción colectiva de un *proyecto de territorio*. En esa perspectiva, Le Galès (1998: 496) ha destacado dos dimensiones de la gobernanza urbana: por un lado, la de «integración interna», en relación con la capacidad para integrar organizaciones, actores, grupos sociales e intereses, frecuentemente conflictivos, en la búsqueda de determinados objetivos. Por otra parte, la dimensión de «integración externa», es decir, la capacidad de presentarse frente a actores externos y de desarrollar y defender una estrategia unificada frente a los mercados, los niveles superiores del Estado u otras ciudades o regiones en competencia.

En efecto, en el marco de los procesos de re-escalamiento y reterritorialización antes comentados se habla de «anclaje escalar» de los procesos asociados a la producción y circulación del capital (González, 2005), que en cada momento y lugar involucran escalas territoriales diferentes y diversas. Así, pese al creciente protagonismo de la escala local como ámbito de definición de las políticas urbanas, los gobiernos locales no han dejado de moverse en redes de relaciones burocráticas que involucran a los niveles superiores de la Administración y que contribuyen a configurar –mediante el establecimiento de incentivos y restricciones– el ámbito de sus propios procesos de toma de decisiones. Como señala Harvey (1989: 10), los gobiernos centrales aún mantienen una gran importancia en la redistribución de recursos, aunque hayan cambiado los canales e instancias mediante los que esa redistribución tiene lugar. Por otra parte, las estructuras de gobernanza local deben adoptar estrategias multinivel –a escalas regional, nacional o supranacional– para lograr sus objetivos de atracción de ciertos procesos económicos a sus ámbitos territoriales.

## **2. Gobernanza y desarrollo urbano: la construcción de «coaliciones de crecimiento»**

En su análisis sobre la transformación de la gobernanza urbana y sus características a finales de la década de 1980, D. Harvey (1989: 6) subraya el hecho de que la gobernanza «es mucho más que el gobierno» en el sentido de que el poder real para reorganizar la vida

urbana descansa frecuentemente en una amplia coalición de fuerzas dentro de las cuales la Administración es tan sólo una parte. El autor pretende llamar así la atención sobre el hecho de que el carácter emprendedor que caracteriza la gobernanza urbana en la fase actual de desarrollo capitalista se apoya en la formación de coaliciones políticas cuya pieza clave viene dada por la construcción de *partenariados* público-privados.

Desde su perspectiva, en el contexto de la creciente competencia interurbana, las inversiones externas en las ciudades comenzó a tomar crecientemente «la forma de una negociación entre el capital financiero internacional y los poderes locales» (Harvey, 1989: 5). Así, la consolidación *coaliciones de crecimiento* (Logan y Molotch, 1987) o de *regímenes urbanos*, fuertemente influidos por los intereses privados –entendidos en el sentido estricto de intereses empresariales– (Stone, 1989: 6), habría derivado en un modelo de emprendimiento urbano fuertemente especulativo y basado en el desarrollo de proyectos a gran escala con el fin de hacerlas más atractivas para el capital privado y, por tanto, más competitivas. Esa perspectiva analítica en torno a la cuestión de la gobernanza urbana introduce la cuestión del poder en la construcción de proyectos locales de desarrollo (Klein, 2004), es decir, quiénes integran esas coaliciones urbanas, con qué objetivos y qué tipo de iniciativas son privilegiadas.

Mientras que en su interpretación de las ciudades como «máquinas de crecimiento» (*growth machines*), Logan y Molotch (1989) otorgan un papel central a la influencia que los empresarios privados ejercen sobre los gobernantes locales y, por tanto, en la configuración de regímenes urbanos específicos, en el ámbito europeo algunos autores ofrecen una perspectiva algo diferente destacando ciertas particularidades de contexto que cuestionan ese protagonismo (Le Galès, 2000, Bäck, et al., 2006). Así, se plantea que en Europa occidental, la gobernanza urbana se relaciona con procesos de movilización, acción colectiva y negociación (Le Galès, 2000: 191), por lo que debe considerarse un rango más amplio de actores –intereses comunitarios, vecindarios, minorías, sindicatos, etc.– en su análisis aplicado a casos concretos de estudio. En particular, se destaca el papel de los alcaldes, en la definición de agendas de desarrollo, construcción de alianzas público-privado y superación de conflictos internos a las mismas (Bäck, et al., 2006).

En la base de ese protagonismo se coincide en señalar diversos factores, tales como la menor dependencia financiera en relación con los agentes privados, tanto de las ciudades (Le Galès, 2000: 192) como de los propios líderes políticos (Logan y Molotch, 1987: 66) lo que favorecería una mayor capacidad de movimiento de éstos en la construcción de agendas políticas. Por otra parte, las profundas transformaciones estructurales experimentadas por los sistemas locales de gobierno en Europa desde finales de la pasada década (Bäck, et al., 2006: 353) habrían derivado en que éstos cuentan con mayores recursos, competencias y legitimidad que en décadas anteriores (Le Galès, 2000: 188). En esa perspectiva, S. Gissendanner (2004), por ejemplo, defiende que la capacidad de gobernanza y de respuesta estratégica de ciertas ciudades depende de la capacidad de sus líderes y, en particular, de sus alcaldes, algo que el autor relaciona tanto con la acumulación de recursos como con su aplicación exitosa en cuatro tipos de actividades: establecimiento de la agenda de políticas, implementación de la misma construcción y mantenimiento de coaliciones y representación externa.

No obstante, diversas aportaciones recientes ponen de manifiesto que, durante la última década, también en la mayor parte de estos países ha habido un desplazamiento hacia una nueva política urbana neoliberal cuya agenda justifica un desarrollo urbano liderado esen-

cialmente por el mercado (Swyngedouw, et al., 2002, Moulaert, et al., 2007). En otras palabras, también en el contexto europeo parece haberse instalado durante la última década la tendencia de las ciudades a transformarse en «espacios del neoliberalismo» (Brenner y Theodore, 2002), es decir, en ciudades «innovadoras, excitantes, creativas, lugares para vivir y visitar, para recrearse y consumir» (Harvey, 1989: 9) pero, paradójicamente, no para mejorar las condiciones de vida de las mayor parte de sus habitantes. En consecuencia, la tendencia a una creciente polarización social y territorial en muchas ciudades comienza a ocupar crecientemente los debates que plantean la necesidad de una mayor participación ciudadana en la búsqueda de mayor cohesión social (Kearns y Paddison, 2000).

### **3. Gobernanza y participación ciudadana: hacia nuevas formas de innovación y desarrollo urbano**

Como consecuencia de lo anterior, en la práctica, los modelos de gobernanza urbana pueden adoptar configuraciones que los alejan de los principios propuestos por la Comisión Europea (2001) como característicos de una «buena gobernanza» –apertura, participación, transparencia, eficiencia y coherencia–. Como señala García (2006: 761), la evidencia empírica muestra que algunas ciudades ofrecen una amplia «estructura de oportunidades» para la expresión de los ciudadanos y el reclamo de sus derechos sociales y políticos, mientras que otras no los alientan a participar como miembros plenos de la comunidad.

Parece apreciarse así un cierto déficit democrático derivado de una participación relativamente menor de las organizaciones de la sociedad civil en las dinámicas de gobernanza urbana frente a la de otro tipo de actores con capacidad de influencia sobre el sector público. Por ello, se han instalado con fuerza en los debates académicos ciertas voces que reclaman la necesidad de activar procesos de innovación social capaces de impulsar modelos de desarrollo socialmente sostenibles mediante una mayor implicación de la ciudadanía. Desde esa perspectiva, Moulaert y Nussbaumer (2005) proponen que, en la búsqueda de ese objetivo, las estrategias de innovación institucional constituyen uno de los pilares básicos de una estrategia de desarrollo socialmente innovadora. Por innovación institucional los autores entienden la puesta en marcha de mecanismos que, por un lado, facilitan la comunicación intergrupal, la manifestación de preferencias, y la coordinación comunitaria, todos ellos elementos básicos para el empoderamiento comunitario y la organización social y, por otro, permiten plantear formas alternativas de organización económica mediante las cuales revertir la tendencia dominante y favorecer iniciativas de «economía social» (Moulaert y Nussbaumer (2005: 2071).

Como apunta González (2005) las iniciativas locales originadas en la movilización de la sociedad civil afrontan importantes dificultades a la hora de influir en la configuración de las «culturas dominantes de gobernanza urbana», de modo que el papel del gobierno local resulta crucial como impulsor de esos procesos de innovación institucional. Pero, por otra parte, es justamente ese papel pivotal del gobierno en la configuración de nuevas estructuras de gobernanza y, por tanto, en el cambio de las «geometrías de poder», lo que hace aún más crítica la cuestión acerca del empoderamiento de la sociedad civil Swyngedouw (2005). Como señalan Kearns y Paddison (2000: 848) si un gobierno local funciona eficazmente deberían «sentir la fuerza del capital social que han contribuido a crear en el seno de las comunidades locales».

En definitiva, desde el punto de vista de territorios concretos, la participación de la sociedad civil es uno de los desafíos más importantes enfrentados por la gobernanza urbana y ello supone la necesidad de poner en marcha mecanismos que faciliten el surgimiento de iniciativas de base comunitaria (Davoudi, et al., 2008: 37) con base en niveles crecientes de compromiso ciudadano con los problemas de la comunidad. Sin embargo, no se trata de un proceso que pueda instalarse «desde arriba» sino que requiere de la preexistencia de relaciones y solidaridades así como de mecanismos de coordinación y negociación que permitan la construcción de identidades y objetivos comunes entre actores diversos. Así, el *capital social* representa un recurso insustituible para la construcción de esa proximidad relacional que dota de sentido a la contigüidad espacial.

#### 4. Algunos apuntes sobre la noción de capital social y su importancia para el desarrollo local

El concepto de *capital social*, definido originalmente como un recurso para los individuos, es habitualmente considerado desde el punto de vista del desarrollo como un recurso colectivo, derivado de ciertas características estructurales y normativas de los grupos sociales que facilitan la acción colectiva y el beneficio mutuo (Woolcock, 1998). En esta perspectiva, además de los lazos comunitarios internos *–bonding social capital–*, se destacan aquellos externos a la comunidad por su capacidad de para generar empoderamiento, especialmente en los grupos desfavorecidos. Así, mientras las relaciones de puente *–bridging social capital–* hacen referencia a los lazos intercomunitarios que permiten acercar a comunidades con características diferentes, las relaciones de enlace *–linking social capital–* identifican lazos entre grupos sociales con diverso poder, en particular, entre la sociedad civil y las instituciones públicas (Woolcock, 1998).

Entre los aspectos que hacen del capital social «producido» en territorios concretos un recurso clave para favorecer procesos de innovación, de acción colectiva o la puesta en marcha de proyectos comunitarios suelen destacarse los siguientes (Evans, 1996): en primer lugar, se subraya el hecho de que el capital social «territorial» no puede ser importado o imitado. Su «producción» surge de la interacción social en localizaciones específicas, por lo que está fuertemente anclado al territorio. En segundo lugar, suele destacarse su carácter cualitativamente diferenciado, derivado de que no se agota con su uso sino que se incrementa con él. Finalmente, a diferencia de otras formas de capital, constituye un *bien público* puesto que no es propiedad privada de aquellos que se benefician directamente de él, sino que pueden tener efectos positivos para toda la sociedad local.

En los últimos años ha ido adquiriendo creciente interés en el debate sobre el capital social como factor de desarrollo el papel jugado por el Estado y, en general, las instituciones públicas en su construcción y destrucción (Evans, 1996, Woolcock, 1998). Con base en una perspectiva «sinérgica» de las relaciones entre Estado y sociedad civil, se parte de la premisa de que «el compromiso cívico de la comunidad fortalece las instituciones estatales mientras que unas instituciones estatales efectivas crean un ambiente en el cual hay mayor probabilidad de que se desarrollen ciertas normas de compromiso cívico en la comunidad. Así, el capital social puede ser construido, obstaculizado o destruido en función del contexto institucional, al enviar señales a los ciudadanos que invitan al compromiso y la cooperación o, por el contrario, al individualismo y las relaciones clientelares.

Según esos planteamientos, la adecuada construcción de relaciones sinérgicas entre Estado y sociedad civil debería basarse en dos tipos de mecanismos definidos, respectivamente, como «complementariedad» e «incrustación» –*embeddedness*– (Evans, 1996). La primera de esas nociones subraya la importancia de una adecuada «división del trabajo» según la cual las organizaciones estatales resultan el actor pertinente para la provisión de bienes colectivos –tangibles e intangibles– como complemento a los *inputs* más eficientemente generados por los actores privados. Por su parte, la segunda guarda relación con el hecho de que la estrecha colaboración público-privado puede resultar vital para la puesta en marcha efectiva de proyectos locales de desarrollo. Por ese motivo, se pone un especial interés en aquellas redes sociales que no son enteramente públicas ni privadas, sino que descansan en la estrecha interacción entre ambas esferas.

En definitiva, puede decirse que el debate sobre la gobernanza urbana está lejos de haber finalizado, pero resulta fundamental si se consideran sus consecuencias en términos de desarrollo urbano. Aunque en el ámbito europeo parece afirmarse una tendencia hacia modelos de «gobernanza neoliberal» orientados a ganar la competencia interurbana pero poco sensibles a los cada vez más evidentes procesos de polarización social y espacial, los gobiernos locales parecen contar todavía con opciones para adoptar sendas alternativas de desarrollo, afirmadas en la inversión productiva y el bienestar ciudadano. Los casos de estudio aquí incluidos permiten corroborar que esa alternativa es aún posible.

### III. GETAFE Y SU PROYECTO DE DESARROLLO LOCAL EN LA PERIFERIA MADRILEÑA

#### 1. Introducción

La ciudad de Getafe se localiza a 12 kilómetros de Madrid, en la primera de las coronas metropolitanas que rodean la capital. Desde mediados de 1950, y en el contexto de intensos procesos de difusión espacial generados por la aglomeración, la ciudad comenzó a afirmar una vocación industrial que había comenzado a gestarse ya en 1923 con la instalación de *Construcciones Aeronáuticas S.A. (CASA)*. La contigüidad al distrito de Villaverde, uno de los más industrializados del sur madrileño y las buenas comunicaciones por carretera y ferrocarril contribuyeron a consolidar ese proceso, de modo que la ciudad se integró definitivamente al ámbito metropolitano asumiendo de manera creciente la doble función de ciudad residencial e industrial hasta convertirse, durante la década siguiente, en el principal centro industrial del sur metropolitano (Parra, 1986). La instalación en el municipio de grandes empresas emblemáticas del modelo productivo *fordista* –*Siemens, Kelvinator, John Deere, Uralita, Vidaurreta o Ericsson*–, convertidas en centros decisoriales para amplias redes verticalizadas de empresas proveedoras (Méndez, García Palomares, Michelini, 2007), constituyó un claro reflejo de la nueva situación de Getafe y su papel en el territorio.

Paradójicamente, ese mismo perfil económico y productivo justificó que el proceso de reestructuración del modelo productivo vigente la afectara con especial intensidad a finales de 1970. Los cierres de fábricas y los ajustes laborales afectaron inmediatamente el volumen de desempleo que, si en ese momento afectaba sólo al 3,4% de la población activa, alcanzaba ya al 19,3% en 1981 y al 34% en 1986, impactando con especial crudeza en la porción más joven de la población, entre quienes la misma rondaba el 50% (Méndez, 2010). Ese proceso

se reflejó también en una brusca detención del crecimiento poblacional –de 69.000 a 117.000 entre 1970 y 1975 y hasta poco más de 126.000 en 1981– (Méndez, García Palomares, Michelini, 2007: 183).

Esa situación contrasta drásticamente con el panorama actual de la ciudad que, durante el último cuarto de siglo ha experimentado una recuperación de su antiguo dinamismo económico y del atractivo para sus ciudadanos, que prefieren ahora mayoritariamente permanecer en la ciudad (El País, 17/06/2007). Sin embargo, como sucede con los núcleos consolidados de la primera corona metropolitana, esa recuperación no se asocia ahora a un crecimiento demográfico de especial intensidad. Con una población de 164.043 habitantes en 2008, Getafe se mantiene en el séptimo lugar por número de habitantes en la región, pese a lo cual continúa manteniendo un evidente atractivo que le permite comportarse como un lugar central en el ámbito metropolitano.

Desde el punto de vista de la actividad económica, la recuperación de la ciudad a lo largo de ese período ha sido importante. Los más de 66.000 empleos contabilizados en 2008 según datos del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, la sitúan tan sólo por detrás de Madrid y Alcobendas, uno de los municipios más dinámicos de la última década, localizándose ya por encima de algunos igualmente dinámicos como Alcalá de Henares (Tabla 1).

Tabla 1  
POBLACIÓN Y EMPLEO EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DE LA COMUNIDAD DE MADRID, 2008

	Población	Empleo	Empleo / 100 hab.
Madrid	3.213.271	1.866.454	58,09
Móstoles	206.275	45.286	21,95
Alcalá de Henares	203.645	56.158	27,58
Fuenlabrada	194.791	51.906	26,65
Leganés	184.209	50.867	27,61
Alcorcón	167.997	45.253	26,94
Getafe	164.043	66.329	40,43
Torrejón de Ardoz	116.455	32.011	27,49
Parla	108.051	16.156	14,95
Alcobendas	107.514	103.158	95,95

Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

Un elemento a destacar es que, como consecuencia de las estrategias desarrolladas, la crisis económica no supuso una modificación de la estructura sectorial de la economía local, de modo que la ciudad continuó manteniendo su tradicional especialización. Sin embargo, esa situación se ve matizada actualmente por el creciente avance de las actividades de servicios. Así, mientras las actividades productivas continúan manteniendo su importancia en la economía local que se traduce en un peso relativo superior al del sector en el conjunto metropolitano –22,4% frente al 12,6% de la región–, la recuperación de la actividad económica local ha venido de la mano de una creciente terciarización asociada sobre todo al sector sanitario –con la creación del Hospital Universitario de Getafe en 1991– y el educativo, a partir de la fundación de la Universidad Carlos III en 1989 (Tabla 2). Aunque haremos referencia a ello

más adelante, cabe señalar aquí que, más allá de esos datos, la construcción del proyecto de desarrollo de Getafe ha estado marcado por la incorporación de estrategias orientadas a enfocar también en aspectos «extraeconómicos» del desarrollo local. La implementación de *presupuestos participativos*, la creación de *centros cívicos* barriales o la más reciente creación de *consejos de barrio*, constituyen claros procesos de *innovación social* (Klein, 2004, Moulaert y Nussbaumer, 2005) que contribuyen a fortalecer el papel de la sociedad civil en el desarrollo urbano.

Tabla 2  
ESTRUCTURA ECONÓMICA DE GETAFE POR SECTORES DE ACTIVIDAD: DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO (%)

	Getafe	Comunidad de Madrid
Industrias extractivas	0,03	0,04
Industria Manufacturera	22,44	12,62
Construcción	7,02	9,32
Comercio y reparaciones	17,69	13,77
Hostelería	4,57	5,69
Transporte y comunicaciones	10,87	9,43
Intermediación financiera	2,37	4,68
Servicios empresariales	7,83	13,16
Administración pública / Seguridad Social	8,08	9,69
Educación	6,9	5,95
Sanidad	6,7	6,08
Otros servicios sociales	2,71	4,06

Fuente: Censo de Población. Instituto Nacional de Estadística.

## 2. Actores, redes y estrategias en el desarrollo local de Getafe

La recuperación de Getafe de la crisis socio-económica vivida reconoce su inicio en la intersección de dos procesos que configuraron el panorama político inicial y, por lo tanto, el posicionamiento del gobierno local frente a la misma. En efecto, el proceso de transición democrática junto a las tensiones generadas por la crisis en una estructura social constituida predominantemente por clase trabajadora motivó la llegada al poder de un partido progresista (PSOE) fuertemente comprometido con las necesidades y demandas populares del momento (El País, 13/04/1986). En ese contexto, el liderazgo ejercido por el alcalde Pedro Castro, al frente del gobierno local constituye un elemento central para comprender la política pública local. Como ponen de manifiesto tanto las entrevistas realizadas como el material periodístico analizado, éste ha jugado un papel protagónico tanto en la generación de iniciativas como en la construcción de un «proyecto de territorio» para Getafe. En ese marco, las políticas públicas locales experimentaron esa doble y temprana transición en el modelo de gestión comentada en el apartado teórico:

- En primer lugar, un movimiento del «gobierno» a la «gobernanza» en la formulación e implementación de políticas, como consecuencia tanto de las características del nuevo gobierno, como de las necesidades impuestas por el contexto estructural. Para

un gobierno local inmerso en una profunda crisis económica, la construcción de redes de cooperación socio-institucional constituía una herramienta imprescindible para la puesta en marcha de sus proyectos de desarrollo. En ese contexto, el aspecto quizás más destacable sea la capacidad demostrada para establecer redes verticales de cooperación con el gobierno regional, especialmente durante los últimos quince años, en que ambos han resultado políticamente antagónicos.

- En segundo lugar, se verifica un nuevo enfoque de la política pública local que apostaba por la generación de iniciativas «desde abajo», iniciando una trayectoria que, como hemos visto, comenzaba a generalizarse en un la mayor parte de los países capitalistas avanzados. La importancia de las estrategias desarrolladas y el interés despertado por las mismas queda reflejada en una serie de notas del periódico *El País* dedicadas al «experimento industrial de Getafe» (*El País*, 13/04/1986a), en las que se destacaba especialmente el carácter innovador en el contexto español de la puesta en marcha de una «vía autónoma» de gestión de la crisis.
- Un tercer aspecto de especial interés radica en que las estrategias desplegadas han estado jalonadas por procesos de innovación institucional que, en momentos concretos de la historia local, resultaron claves tanto como catalizadores de iniciativas de desarrollo económico como para ampliar el campo de participación democrática de la ciudadanía.

### *1. Iniciativas locales y recuperación del tejido industrial de la ciudad*

No obstante el interés puesto en el sector servicios que derivó en la creación de la Universidad Carlos III (1989) y del Hospital Universitario (1991), lo fundamental de las estrategias de recuperación económica han estado orientadas a reconstruir el tejido productivo local. Con el cierre de *Kelvinator*, en 1984 que sumó 2.400 parados a los 6.090 generados entre 1982 y 1984 (*El País*, 13/04/1986b), la crisis alcanzaba su punto culminante marcando el comienzo de una serie de estrategias orientadas a la creación de empleo. Así, en el contexto de importantes tensiones sociales, el gobierno local tomó la iniciativa poniendo en marcha diversas estrategias, algunas de las cuales resultaron verdaderamente innovadoras y modelo de actuación para otras ciudades españolas.

Apoyándose en el capital territorial heredado –desde las infraestructuras hasta el saber hacer local–, la estrategia de recuperación del tejido productivo local se orientó en dos sentidos: por un lado a favorecer la creación de PYMES, fomentando la actividad emprendedora en el amplio colectivo de parados y, por otro, a favorecer el desarrollo de actividades intensivas en conocimiento con base en la industria aeronáutica. Esos objetivos se desarrollaron, a su vez, mediante dos tipos de estrategias: por un lado, el gobierno local asumió una participación activa en la promoción y oferta de suelo e inmuebles, que permitió contar con nuevos espacios de actividad, mejor adaptados a las necesidades de los emprendedores y en períodos relativamente breves de tiempo. Por otra parte, se comenzó un proceso de modernización institucional que dio lugar a la puesta en marcha de diversas acciones de apoyo a la actividad productiva –formación, apoyo a la creación de empresas, articulación entre oferta y demanda de empleo–.

La creación en 1986 del polígono industrial *San Marcos* –75 hectáreas y más de 150 empresas en la actualidad– constituyó el primer hito en la recuperación de la actividad industrial y una muestra tangible del modelo de desarrollo que se pretendía implementar. Representó, por otra parte, una muestra de la voluntad y capacidad de emprendimiento del gobierno local, que, como refleja la prensa del momento, hubo de afrontar intensas negociaciones con la Administración central para contar con los fondos necesarios para su rehabilitación. Baste señalar en ese sentido que la incorporación de Getafe entre las *Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR)* del *Plan de Reversión y Reindustrialización* del gobierno central, sólo se produjo como resultado de la movilización del gobierno en pleno –alcalde y 18 concejales– declarados «en huelga contra la Administración» (El País, 18/04/1986).

La incorporación a ese Programa permitió plantear un plan de acción basado en la construcción de alianzas tanto con los agentes económicos a los que se pretendía apoyar, como con instancias superiores de la Administración pública. El primer paso vino dado con la puesta en marcha de un censo de empresas quebradas que permitió contar con un diagnóstico claro de la situación de la industria getafense y la búsqueda de soluciones conjuntas con empresarios a esos problemas. Con esa base, se recurrió a la participación de la *Sociedad Estatal de Equipamiento del Suelo (SEPES)* para la construcción de nuevos espacios de actividad, adecuados para la instalación de nuevas PYMES, lo que junto a los beneficios fiscales otorgados por el propio Ayuntamiento, permitió concretar una amplia oferta de suelo a bajo precio –2.400 pesetas el metro cuadrado, incluida urbanización y saneamiento (el País, 18/04/1986)–.

Finalmente, una de las acciones más claramente innovadoras fue la creación de una *Oficina de Promoción Industrial (OPI)*, que dotó de mayor coherencia, sistematicidad y sostenibilidad a esas acciones al concentrarlas en un único organismo dedicado a esa actividad. La nueva institución asumió de manera directa la búsqueda de empresarios locales interesados en iniciar una actividad en el Polígono *San Marcos* y jugó un papel fundamental en la simplificación de trámites burocráticos, identificados como fuertes obstáculos a la iniciativa emprendedora local, constituyendo así el antecedente inmediato de las actuales *Ventanillas Únicas Empresariales*.

Un segundo hito, en esa estrategia fue la creación de un nuevo espacio industrial en la década siguiente –P.I. *Los Olivos*– esta vez, mediante promoción directa del Ayuntamiento. Finalizado en 1997, la ocupación de sus primeras 72 hectáreas se produjo rápidamente, impulsando la urbanización de una segunda fase –70 Has.– en 1999. En este caso, la demanda empresarial duplicó la oferta disponible –más de un centenar de empresas se han localizado ya en el polígono–, motivo por el cual está prevista una tercera fase que deberá desarrollarse en los próximos años.

Esta iniciativa tuvo, además, un valor añadido al permitir actuar sobre la calidad de vida urbana. En efecto, *Los Olivos* se integró en una parte muy importante con *mininaves* de 150 m<sup>2</sup>, que permitieron el realojamiento de pequeñas empresas cuya localización en la ciudad encajaba mal con los objetivos sostenibilidad ambiental urbana. Así, puede decirse que la construcción de este polígono constituyó un instrumento de racionalización del planeamiento urbano al facilitar la reubicación de un antiguo polígono industrial –*El Rosón*, asentamiento de fábricas tan emblemáticas como *John Deere* o *Siemens*– en proceso de degradación y localizado en pleno casco urbano.

Más allá del mundo de las PYMEs, la industria aeronáutica ha jugado un papel fundamental en las políticas locales de impulso a la actividad productiva. En el contexto de una permanente amenaza de deslocalización, propia de empresas «globales» como *Airbus* o *EADS-CASA*, el Ayuntamiento desarrolló un importante esfuerzo por incrementar el anclaje de la misma en la localidad consistente, fundamentalmente, en apostar por mantener en la ciudad aquellas actividades de mayor valor agregado y más difícilmente deslocalizables tales como el diseño o la I+D.

También en este caso aparece el recurso a las redes institucionales tanto con las grandes empresas, como con universidades, centros de investigación o la Administración regional y central. Aunque éstas no han estado libres de tensiones, especialmente entre los niveles local y regional, su articulación posibilitó logros tan importantes como la creación del *Parque Empresarial de Carpetania* –promovido por el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid y gestionado por el IMADE–, que estableció las bases materiales para transformar a Getafe en un polo aeronáutico de nivel europeo. Localizado inmediatamente al sur de las factorías de *EADS-CASA* y *Airbus*, cuenta con casi 500 hectáreas y 1,7 millones de m<sup>2</sup> edificables y en él ésta empresa desarrolla actualmente en una nueva planta industrial, el proyecto *Tanker*, junto a empresas como *Siemens*, *HDM*, *General Electric* o *Knorr-Bremse*, ya instaladas también en *Carpetania* (Getafe Capital, N° 175, 4/02/2010).

Complementariamente, a mediados de la presente década esa estrategia, centrada en el sector aeronáutico, se amplió para favorecer la llegada de inversiones en otros sectores de alta intensidad tecnológica. La concreción de un acuerdo con La *Universidad Politécnica de Madrid* y el gobierno regional posibilitó la creación de *TecnoGetafe*, un parque científico localizado junto al anterior y orientado a los sectores aeroespacial, energía, bioenergía y nuevos materiales. En él se instalarán cuatro centros tecnológicos de la UPM –Aeronáutico, Tecnológico industrial y de Materiales Avanzados– además de la sede del *Instituto Madrileño de Estudios Avanzados de Materiales* (IMDEA) y la Fundación para la Investigación, Desarrollo y Aplicación de los Materiales Compuestos (FIDAMC). Cabe destacar que ya han comprometido su participación en el parque cuatro empresas, entre las cuales destacan dos del sector aeronáutico, que crearán 2000 nuevos puestos de trabajo.

Desde el punto de vista institucional, dos pivotes sostienen las estrategias locales: la *Agencia de Desarrollo Local Getafe Iniciativas* (GISA) y la *Agencia Local de Empleo y Formación* (ALEF) cuyas funciones exceden con mucho la promoción de inmobiliario empresarial. En el caso de la primera, se trata de una sociedad mercantil, con el 100% de capital público, cuya forma jurídica constituye una de sus características más innovadoras –compañía con algunos pocos organismos de su tipo en el país, tales como *Barcelona Activa* o la *Agencia Local de Promoción Económica y Empleo* de Gijón y le permite contar con una mayor flexibilidad en la gestión de proyectos y la contratación. Con 18 trabajadores y un presupuesto que ronda los 30 millones de euros, su actividad integra tres medidas básicas en el impulso del desarrollo económico local. 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 *Centro de empresas*, que ha permitido la formación de más de 130 PYMES desde su fundación en la primera mitad de los 90.

Un segundo eje con creciente protagonismo, es el fomento de la I+D y la innovación en el ámbito empresarial. En relación con ello GISA ofrece servicios tecnológicos en el *Centro de Calidad Industrial* en el que cuenta con uno de los dos laboratorios nacionales de la *Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial*, donde se ofrecen servicios a PYMES industriales tales como calibraciones o ensayos y homologaciones. La *Agencia Local de Empleo y Formación*, creada en 1991 es, al igual que la anterior, un organismo autónomo y cuenta con tres centros en los que se atienden los requerimientos de formación y empleo de las empresas, ofreciendo cursos según sus necesidades, y proveyendo de mano de obra ya formada a las nuevas empresas. La evolución seguida por esta institución en los últimos años ha sido realmente favorable. En la actualidad se dictan cursos en diez áreas formativas, entre las que destaca la del sector aeronáutico –cinco cursos de especialización–. Entre sus elementos más innovadores se encuentra una potente plataforma informática orientada tanto a los empresarios como a quienes buscan empleo o a emprendedores. Además de una muy importante cantidad de información, ésta ofrece interesantes herramientas orientadas a esos colectivos tales como una bolsa de empleo *on-line* o el alquiler de espacios.

## 2. Gobernanza urbana e innovación social en la estrategia de desarrollo local

Un aspecto que hace a las políticas públicas locales en Getafe especialmente interesantes es el énfasis puesto en otras dimensiones del desarrollo local. Aspectos como el fomento a una mayor participación ciudadana o la creación de instrumentos de cohesión e inclusión social son aspectos que han recibido especial atención. Resulta de interés detenerse concretamente en tres tipos de acciones: la creación de *Centros cívicos* y *Consejos de Barrio*, la puesta en marcha de *presupuestos participativos* y la utilización de las NTIC en la interacción con la ciudadanía.

### a) Descentralización y políticas de proximidad: los Centros Cívicos y Consejos de barrio

Los Centros cívicos barriales tienen una extensa trayectoria en la ciudad que se remonta a comienzos de la década de 1980. Surgidos en algún caso como reivindicación popular de espacios para la interacción social que reforzó su anclaje en la comunidad –como en el caso del *Centro Juan de la Cierva*, en 1983– en otros se trata de iniciativas del gobierno local que, mediante la puesta en marcha de políticas de proximidad y descentralización de funciones intentó favorecer el equilibrio territorial entre los 8 barrios que integran el Ayuntamiento.

La red de *Centros Cívicos* de Getafe constituye una estructura institucional única en el contexto regional y pionera en el caso español junto a la de Barcelona<sup>2</sup>. En ellos convergen los servicios y programas de varias delegaciones de gobierno, convirtiéndolos en el instrumento fundamental para garantizar el acceso equitativo a diversos servicios socio-culturales. Pero más importante aún es que hayan funcionado desde sus orígenes como ámbitos de participación ciudadana y movilización social al servicio de las iniciativas surgidas en el

<sup>2</sup> Cabe señalar aquí que, aunque la red de centros cívicos aparece como mucho más importante que la de Getafe, al estar integrada por un total de 51 centros, la cantidad de población cubierta por los mismos es similar a la del caso aquí estudiado, en torno a unas 20.000 personas por centro.

entorno (Otano, 1989). En efecto, estas instituciones se transformaron desde temprano en referentes socio-culturales y espaciales en cada barrio y continúan siéndolo luego de tres décadas de funcionamiento, como ponen de manifiesto tanto el volumen y diversidad de actividades reflejadas por sus agendas de actividades como la utilización de los centros de acceso público a Internet que funcionan en ellos y de inscriptos a los diversos cursos de capacitación ofertados –605.623 y 17.964 respectivamente<sup>3</sup>–.

Desde el año 2007 se ha dado un paso más en ese proceso con la creación de las figuras de *Concejales* y *Consejos de Barrio*. La aprobación, en 2007 del nuevo *Reglamento Orgánico de Participación ciudadana y Descentralización*, constituyó una herramienta fundamental puesto que, además de recuperar los *Consejos de Barrio* tras años de inactividad, institucionalizó, sistematizó y amplió los ámbitos de participación comunitaria en la ciudad (Ayuntamiento de Getafe, 2008). Podría decirse que la creación de estos organismos representa uno de los mayores cambios en el modelo de gobernanza local al abrir un espacio de participación en el que el propio vecindario puede debatir y votar todas aquellas resoluciones relativas a planes y proyectos de actuación del Ayuntamiento en el barrio.

#### b) Los presupuestos participativos

Los presupuestos participativos son considerados como una experiencia importante de innovación socio-institucional, puesto que su implementación no implica sólo una mayor participación ciudadana, sino una nueva forma de gestión pública que implica niveles crecientes de transparencia y racionalidad en la Administración. Este tipo de experiencias son tan escasas como recientes en España, habiéndose contabilizado un total de veintidós en todo el país y tan sólo dos –Getafe y Leganés– en la Comunidad de Madrid, desde que surgieran las primeras en el año 2001 (Ganuzo y Gómez, 2008). En el caso de Getafe, la experiencia de presupuestos participativos, iniciada como plan piloto en 2003 e institucionalizada en 2004, puede considerarse una experiencia exitosa. Los datos derivados del primer proceso de evaluación ponen de manifiesto que, a nivel de barrio, éstos han comenzado a ser considerados uno de los mecanismos más valorados como herramienta de la ciudadanía para influir en la gestión de los asuntos públicos –87% de los encuestados en el proceso de evaluación– (CATEP, 2007). Por otra parte, tanto por la sostenibilidad en el tiempo como por el paulatino incremento de los niveles de participación ciudadana, de las propuestas presentadas y de la partida presupuestaria destinada a los mismos cada año constituyen también elementos que permiten valorar positivamente el impacto del proceso hasta el momento actual. Entre los años 2004 y 2008, el número total de participantes en el proceso de presupuestos participativos se ha incrementado en casi un 170%, mientras que la partida presupuestaria destinada a los mismos lo hizo en un 150% –de 1,2 a 3 millones de euros–.

#### c) La utilización intensiva de las NTIC como herramienta clave de participación ciudadana

Un aspecto llamativo en el caso de Getafe es la intensidad en el uso de las nuevas tecnologías y, en particular, de Internet en la política pública local, tanto desde el punto de

---

3 Datos actualizados a febrero de 2010 ([www.redint-getafe.com](http://www.redint-getafe.com))

vista de la gestión, como de la interacción con la comunidad. En efecto, los instrumentos participativos antes mencionados han ido acompañados de un importante crecimiento de los *portales web* institucionales que no sólo apuntan a mantener informado al ciudadano, sino que constituyen verdaderas plataformas para la expresión ciudadana.

En la actualidad Internet es vista, por lo general, como un instrumento ideal para fomentar la democracia al crear nuevas posibilidades de acercamiento entre Administración y administrados que se incrementan con la creciente penetración de la red en la sociedad. En línea con esa tendencia, un recorrido por cada una de las principales *webs* asociadas de algún modo a la actividad del gobierno local, –desde la del propio Ayuntamiento, hasta otras como la de la Agencia de Desarrollo *Getafe Iniciativas* (GISA), la *Agencia Local de Empleo y Formación* (ALEF), o las de cada uno de los Centros cívicos barriales que albergan a su vez los centros públicos de acceso a Internet– permite constatar que, a través de ellas, es posible llevar a cabo la mayor parte de los trámites de la Administración pública. Pero quizás uno de los aspectos más llamativos sea la utilización de blogs y redes sociales –como *facebook* o *twitter*– como medios de interacción entre ciudadanos y gobierno local. Aunque podría argumentarse que se trata de herramientas que tienen una clara función de promoción de la figura del alcalde al transmitir una imagen de transparencia y compromiso, la actividad de esas plataformas parece dejar claro que se ha logrado abrir un canal de comunicación de gran interés para la gobernanza local.

#### IV. ALCÁZAR DE SAN JUAN: UN CASO PARTICULAR DE DESARROLLO EN EL ESPACIO CASTELLANO-MANCHEGO

##### 1. Introducción

Alcázar de San Juan –30.675 habitantes (2009)– es una ciudad localizada en el sector central de la llanura manchega. A diferencia de su entorno comarcal orientado principalmente a la actividad agrícola, la ciudad ha mostrado una tradicional orientación a los servicios, debido a su localización estratégica como nudo de comunicaciones ferroviarias. La llegada del ferrocarril, a mediados del siglo XIX, supuso un momento de desarrollo económico y social en épocas caracterizadas por penuria económica generalizada. Así, el dinamismo de la ciudad se hizo visible de manera clara en la evolución demográfica seguida en la primera mitad del pasado siglo, etapa en la que la ciudad casi duplica su población –de 13.647 habitantes en 1910 a 26.141 en 1940–. A partir de ese momento, se suceden períodos de leve retroceso y repunte de la población en un contexto de estancamiento que, como muestran los datos (Tabla 3) parece romperse al inicio de la década pasada, presentando a partir del último censo de población un mayor dinamismo que el resto de ciudades intermedias castellano manchegas y que la región en su conjunto.

Por otra parte, ese hecho supuso otras transformaciones de relevancia en el contexto económico local (Méndez, et al., 2009). Por un lado, aportó una mayor accesibilidad para mercancías y personas, reforzando la función de servicios mientras que, por otra parte, facilitó el desarrollo de actividades apenas presentes en la comarca que derivaron en una profunda transformación de su base económica. La instalación de grandes talleres ferroviarios de *Renfe* en la localidad, atrajeron algunas empresas auxiliares del sector ferroviario y metalúrgicas

Tabla 3  
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE ALCÁZAR DE SAN JUAN 1950-2006

Años	Alcázar de San Juan	Ciudades intermedias C-L M	Provincia de Ciudad Real
1950	25.139	397.523	567.027
1960	24.963	429.508	582.241
1970	26.391	485.760	512.795
1981	25.185	586.759	475.130
1991	25.706	649.206	475.435
2001	26.402	697.431	478.957
2006	29.625	770.184	506.864
Evol.1950-06(%)	17,84	93,75	-10,61
Evol.1991-06(%)	15,25	18,63	6,61
Evol.2001-06(%)	12,21	10,43	5,83

Fuente: INE. Censos y Padrones de población.

(*Macosa, Preconsa, Invatra, Denis, Metalúrgica Santana*) junto a las cuales se fueron localizando, a partir de la década de 1960, algunas grandes firmas como *Uralita, Tudor o García Baquero* en el recientemente creado Polígono *Alces* (1963), lo que trajo aparejado un importante volumen de empleo (Méndez, et al., 2009). Sin embargo, afectada por los mismos procesos estructurales que en el caso anterior y por la reestructuración del sistema ferroviario, en la primera mitad de los 80 del pasado siglo la ciudad comenzó una etapa de declive que llevó a la crisis de la economía local. La reducción de la actividad ferroviaria y el traslado a la periferia madrileña de parte del trabajo de sus talleres, por un lado, y la disminución del transporte de mercancías y pasajeros por ferrocarril, por otro, detuvo el motor económico de la ciudad. Téngase en cuenta que si hasta ese momento *Renfe* contabilizaba un total de 1.150 empleados en *Alcázar*, ese empleo se redujo a 850 trabajadores en 1986 y a apenas 482 en 1994 (Pardo, 1999: 295), lo que supuso la pérdida de casi 700 puestos de trabajo directos, a los que deben sumarse los derivados del cierre de *Macosa* (282 empleos en 1974) y reducciones de plantilla generalizadas en las demás empresas auxiliares que justifican el estancamiento demográfico y, en ocasiones, el éxodo poblacional. Según reflejan las entrevistas realizadas, la crisis económica generada por esos procesos, trajo como consecuencia la formación de un círculo vicioso en el que el incremento de desempleo sumó un desánimo generalizado a la notable falta de iniciativa individual de una población acostumbrada al empleo público.

En claro contraste con ese panorama, puede decirse que, en la actualidad, *Alcázar de San Juan* es una de las ciudades más dinámicas en el entorno territorial de una región periférica como Castilla-La Mancha (Méndez, et al., 2006b). El proceso de recuperación, estrechamente relacionado con el trabajo de los actores locales, ha dado lugar a un sector de servicios personales diversificado y en crecimiento y a un sector industrial renovado y demandante de suelo y servicios en la ciudad. Ésta ha recuperado así su antigua funcionalidad como centro comarcal, presentando una de las tasas de población vinculada no residente más elevadas de Castilla-La Mancha, sólo por detrás de las capitales de provincia, además de Talavera y Valdepeñas (Méndez, 2010).

Así, los datos proporcionados por el *Directorio Central de Empresas (DIRCE)* (Tabla 4) ponen de manifiesto que, entre mediados de los 90 y mediados de la década actual, el número de centros de trabajo aumentó un 28,98% –de 1.601 a 2.065– con valores máximos en sectores como el inmobiliario, la construcción y los servicios a las empresas. Mayor aún ha sido el incremento del empleo, estimado en un 50% y que afectó a todo tipo de actividades económicas, –18,06% de empleo industrial y 17,84% en construcción– pero que subraya la creciente especialización en servicios, en la medida en que al predominio tradicional de las actividades comerciales y de hostelería –32,95%–, se suma ahora el evidente dinamismo mostrado por la sanidad y otros servicios sociales –11,19%–, así como los servicios a las empresas –7,87%–.

Tabla 4  
ESTABLECIMIENTOS Y EMPLEO ESTIMADO EN ALCÁZAR DE SAN JUAN SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD

SECTOR DE ACTIVIDAD	ESTABLECIMIENTOS			EMPLEOS (estimados)		
	1995	2005	Evol. (%)	1995	2005	Evol. (%)
Industria	169	196	15,98	1.299	1.428	9,93
Construcción	161	274	70,19	871	1.411	62
Comercio y hostelería	800	873	9,12	1.954	2.606	33,37
Transporte y comunicación	83	82	-1,2	238	250	5,04
Finanzas y seguros	37	50	35,13	94	115	22,34
Inmobiliarias y alquiler	27	81	200	96	165	71,87
Servicios a las empresas	137	236	72,26	337	622	84,57
Educación, sanidad y serv.soc.	97	142	46,39	203	885	333,96
Otros servicios a la población	90	131	45,55	182	426	134,06
TOTAL	1.601	2.065	28,98	5.272	7.908	50

Fuente: INE. Directorio Central de Empresas y elaboración propia.

Esas buenas cifras relativas desde el punto de vista económico coinciden con los indicadores correspondientes a los restantes componentes del desarrollo. Como se muestra en un trabajo anterior (Méndez, et.al., 2006), mediante la construcción de un *índice sintético de desarrollo*<sup>4</sup> se situó a *Alcázar de San Juan* en una posición destacada dentro de las ciudades de Castilla-La Mancha, sólo por detrás de las capitales provinciales y de algunos núcleos periurbanos especialmente dinámicos en los últimos años como *Azuqueca de Henares*, *Illescas* o *Miguelturra*. Además, es especialmente destacable que esa situación resultara especialmente positiva en el caso de ciertos indicadores como el grado de asociacionismo, la presencia de medios de comunicación local, de empresas con certificaciones

4 Para la elaboración de un Índice sintético de desarrollo (*Índice z*) se incluyeron un total de 30 indicadores distribuidos en tres grandes conjuntos: indicadores socio-demográficos, indicadores económicos, y un tercer bloque en el que se reúne la –ciertamente escasa– información estadística en relación con «factores no económicos del desarrollo y que fueron agrupados como «indicadores ambientales, de conocimiento/aprendizaje, y de gobernanza/participación. Con esa base, mediante un análisis multivariante –de componentes principales y análisis cluster– se establecieron tipologías urbanas en Castilla-La Mancha. Para un análisis detallado de ese estudio véase el trabajo Méndez, et al., (2006).

de calidad (ISO-9000 e ISO-14000), o la población con estudios medios o superiores sobre el total. Si esos datos confirman, por un lado, la recuperación de *Alcázar de San Juan* de la crisis experimentada, dan cuenta también de una trayectoria que no se ha limitado al logro de objetivos estrictamente económicos, sino que ha intentado avanzar también en otras dimensiones del desarrollo local.

## 2. Actores redes y estrategias de revitalización y desarrollo local

Como en el caso de *Getafe*, uno de los aspectos que destacan inicialmente en el análisis del proceso de revitalización socio-económica en *Alcázar de San Juan* tiene que ver con el hecho de haber sido liderado por un gobierno local de corte progresista que, con ligeras variaciones en la composición del Pleno municipal, se ha mantenido en el poder desde 1987 hasta la actualidad. Por otra parte, en ese contexto general que permite comprender el interés puesto en el componente social del desarrollo local, la mayor parte de las entrevistas realizadas, destacan el papel jugado por el alcalde Sánchez Bódalo en la capacidad para construir las *coaliciones* (Stone, 1989) con actores públicos y privados que han ido configurándose en el transcurso de las dos últimas décadas en la localidad. Un rol que ha sido legitimado por los sucesivos triunfos electorales desde 1995 –entre el 50 y 60% de los votos en cada proceso electoral hasta la actualidad– con una amplia participación de la ciudadanía alcazareña –en torno al 70% de la población–. Así, puede decirse que, al igual que en el caso de *Getafe*, esa continuidad constituye un elemento de estabilidad de la política local que resulta coherente con la solidez observada en el proyecto de desarrollo.

Con esa base social de apoyo, el gobierno local emprendió, durante la segunda mitad de la década de 1980 iniciativas orientadas, sobre todo, a la recuperación del empleo local. El impulso a la organización comunitaria y de los agentes económicos, junto a la construcción de redes institucionales a escala local y regional está en la base de la mayor parte de los proyectos liderados por el Ayuntamiento desde ese momento.

En la búsqueda de salidas institucionales a la crisis, el punto de inflexión fue la creación de la primera *Escuela Taller* en 1985, en cuyo seno se puso en marcha un «módulo de promoción y desarrollo» para el análisis de la realidad local que permitió contratar personal cualificado para trabajar en el desarrollo de la ciudad. En ese impulso seminal se sitúa el origen de la actual *Fundación Municipal para la Promoción Económica y el Empleo* (FMPEE) –fundada en 1992–, organismo dependiente de la nueva *Área de Economía* del Ayuntamiento y en torno al cual pivota toda la estrategia de desarrollo local de *Alcázar*. En relación con esta institución, es importante destacar dos características importantes. Por un lado, que los estatutos de la misma fueron establecidos siguiendo el modelo de *Getafe Iniciativas* de modo que, al igual que ésta, goza de un funcionamiento relativamente autónomo que la dota de gran agilidad en la gestión de proyectos. Por otra parte, que su *Junta Rectora* se integra por todos los actores locales interesados en el desarrollo de la localidad –*stakeholders*–, desde asociaciones empresariales, hasta partidos políticos, sindicatos o personal técnico lo que, además de legitimar las acciones emprendidas, favorece la coordinación y eficacia de las mismas.

Ese importante núcleo institucional inicial, se completó con la creación de una nueva *Concejalía de Turismo* y constituyó el punto de partida para la construcción de redes hori-

zontales y verticales de cooperación institucional. En ese sentido, por ejemplo, en la actualidad, el Pacto Local por el Empleo *Alcázar en Movimiento* es apoyado por 29 instituciones públicas y privadas, que pretenden articular acciones en torno a cuatro líneas de trabajo: promoción del empleo local, cohesión e integración social, acciones de apoyo a la actividad productiva y fomento de la diversificación económica local (Ayto. de Alcázar, 2004). Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas realizadas, a escala local esa tarea requirió también un esfuerzo previo de trabajo con los actores económicos y sociales con el objetivo de impulsar su auto-organización. Así, se pasó de un modelo de trabajo en que la función del Ayuntamiento consistía en brindar apoyo a ciertos grupos a otro de «cogestión» de los proyectos y recursos, lo que derivó, según las entrevistas realizadas, en un mayor involucramiento y participación de la ciudadanía en sus iniciativas. Como resultado de ese proceso, la ciudad cuenta en la actualidad con tres asociaciones empresariales ya consolidadas, *AlCentro* –la asociación de comerciantes de Alcázar–, *Asociación de empresarios del polígono ALCES*, y el *Centro de Iniciativas Turísticas*, –asociación de empresarios del sector turístico– todas en un permanente diálogo con la FMPEE.

Por otra parte, se ha podido observar también que la participación en redes verticales con instituciones de ámbito regional, nacional y europeo constituye uno de los aspectos claves en el éxito de las estrategias desplegadas por la Administración local, porque le ha permitido contar con los fondos necesarios para la puesta en marcha todo tipo de proyectos, desde la construcción de infraestructuras y equipamientos hasta otros «intangibles» como la construcción de partenariados con empresas locales.

### *1. Iniciativas de desarrollo económico local*

Desde el punto de vista económico, la Administración local se centró en dos grandes objetivos: la diversificación de la economía para evitar la excesiva dependencia de ciertas actividades, cuyas consecuencias habían quedado claras a partir de la crisis, y la recuperación de la industria local.

En relación con esto último, la ampliación del suelo industrial –*Polígono Emilio Castro* y Fases II y III del *Polígono ALCES*– y la renovación del parque inmobiliario asociado ha sido una constante entre las actividades de la FMPEE. La promoción directa de suelo e inmuebles y, en particular, aquellos orientada a PYMES y emprendedores constituye un aspecto destacado al punto que se cuenta ya con una superficie de suelo industrial de más de 1,5 millones de m<sup>2</sup>. En paralelo, la creación del *Centro de Empresas* en 2002 permitió intensificar tanto la oferta de *servicios avanzados* como las actividades de fomento y apoyo a emprendedores. En su seno funciona un *vivero empresarial* que en la actualidad alberga un total de 23 empresas y donde se desarrollan actividades que van desde el asesoramiento en proyectos de inversión o planes de negocios a la búsqueda de financiación o el apoyo en la difusión de las actividades. Cabe destacar que el Ayuntamiento lidera actualmente iniciativas regionales tan importantes desde la perspectiva empresarial como el proyecto *INNOVARED* para la promoción de la innovación, que coordina la acción de doce *CLIFE* –*Centros Locales de Innovación y Promoción Económica*– en C-LM.

En la actualidad, la *Fundación Municipal* lidera el proyecto *Alcázar Territorio Innovador* para el desarrollo de actividades intensivas en conocimiento, que cuenta con la participación

del gobierno regional y las instituciones europeas. De ese modo los 13 millones de euros destinados al mismo son financiados con fondos obtenidos de FEDER –27%–, de la Junta de Comunidades –36%– y el propio Ayuntamiento –37%–. El proyecto incluirá la construcción de un *Centro de Formación* y un *Centro de Innovación y Desarrollo Tecnológico* que, junto al actual *Centro de Empresas* alcanzarán una capacidad para albergar hasta 42 empresas de base tecnológica. Complementariamente, en una 4ª Fase de ampliación del *P.I. Alces* –112 Has.– se instalará un *Parque Tecnológico*, uno de cuyos proyectos ya confirmados es el *Centro de Experimentación y Desarrollo de la Televisión Digital en Castilla-La Mancha*, a ser gestionado por la recién creada Fundación CEDTVD-CLM, –Junta de Comunidades, Universidad de Castilla-La Mancha y Ayuntamiento–.

Más allá de la evolución dispar de los principales sectores de actividad industrial –fuerte decrecimiento del textil, cierta estabilidad del agroalimentario y una mejoría de los productos metálicos apuntada en diversos trabajos (Méndez, et al., 2009; Méndez, 2010), puede decirse que las acciones emprendidas han tenido un efecto positivo sobre la actividad industrial, que, pese al avance relativo de los servicios, representa aún el 17% del empleo total de la localidad, haciendo de *Alcázar* la ciudad con mayor presencia de esta actividad en su entorno.

Como puede observarse, el protagonismo del Ayuntamiento en esas iniciativas se contrapone a una cierta ausencia del empresariado. En relación con ello, además de la escasa integración interna del tejido productivo (Méndez, 2010), se ha apuntado la heterogeneidad de las empresas industriales de *Alcázar* como un obstáculo a la cooperación, lo que justificaría que la *Asociación de Empresarios del Polígono ALCES* centre sus actividades casi exclusivamente en la gestión de ese espacio (Méndez, et al., 2009). Sin embargo, en el análisis de las causas subyacentes a ello, sería necesario profundizar en el estudio de otros aspectos tales como presencia de capital social o los incentivos y restricciones que guían las acciones de los empresarios.

Desde el punto de vista de las estrategias de diversificación económica puede decirse también que éstas han contribuido recuperar el papel de la ciudad como centro de servicios comarcal. La evolución reciente de la actividad permite ver que entre 2000 y 2006 se verificó un importante crecimiento del sector tanto desde el punto de vista de los locales –32,8%– como del empleo –41,3%–, haciendo del sector de servicios el de mayor importancia en la economía local, con el 67,9% de los locales y el 62,2% del empleos. Esa evolución guarda estrecha relación con algunas acciones de la Administración local en apoyo de tres sectores de actividad: el sector comercial, el sector socio-sanitario y el del turismo.

En relación con el primero, una de las iniciativas más exitosas ha sido la creación en 1999 de un *Centro comercial abierto* –*ALCENTRO*–, único en la región y financiado cooperativamente por los comerciantes del casco histórico. Como pone de manifiesto el convenio marco entre éstos y el Ayuntamiento, su funcionamiento «se ajusta a un modelo de cooperación público-privado» y sus beneficios no se han reducido al interés privado sino que han repercutido «tanto en el campo de la revitalización comercial y rehabilitación del centro urbano como en el de ensayo de nuevas estrategias de ocio, turismo y comercio, o en el de nuevos métodos para la inserción socio-laboral de personas con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo»<sup>5</sup>.

---

5 <http://www.alcentro.org/index.asp?iden=10>

Las entrevistas a informantes claves dentro de la actividad reflejan, sin embargo, ciertos claroscuros en el funcionamiento de la Asociación. En particular, se critica la falta de adhesión de muchos comerciantes –entorno al 50%– que, beneficiándose de la iniciativa, no contribuyen directamente a la misma. Sin embargo, de las mismas fuentes así como de la propia observación en el terreno, queda en evidencia que las estrategias desarrolladas –desde la renovación de fachadas o la peatonalización, hasta la creación de una tarjeta de compras, la animación social mediante la organización de actividades culturales, etc.– ha logrado sostener el comercio ante la competencia de las grandes superficies comerciales localizadas en ciudades del entorno e, incluso, atraer algunas franquicias de moda –como *Mango* o *Adolfo Domínguez*– poco frecuentes en ciudades con las características de *Alcázar* (Ayto. de Alcázar, 2001).

El *sector socio-sanitario* es otro de los sectores claves en el crecimiento de las actividades de servicios. La base de su paulatina consolidación derivó de la instalación en la zona del *Complejo Hospitalario Mancha Centro* –250 camas– resultado de extensas negociaciones entre gobierno local y gobierno regional. Además del impacto en el pequeño comercio, beneficiado por la afluencia de pacientes y familiares al hospital, se han desarrollado en torno al mismo toda una serie de servicios –desde clínicas privadas, residencias para mayores– etc. que han consolidado un *cluster* de «servicios a las personas» potenciado por el Ayuntamiento mediante ayudas para la instalación de iniciativas privadas en el sector. Un beneficio adicional, esta vez en términos de capital humano, deriva de la actividad del hospital como centro de formación toda vez que, entre 2006 y 2009, éste pasó de contar con acreditación para la formación de profesionales en dos especialidades médicas a las 12 actualmente en marcha, seguidas por un total de 34 médicos internos residentes (MIR).

Finalmente, una tercera línea estratégica de diversificación se centró en el apoyo a la activación del potencial turístico local con base en un rescate de ciertos elementos identitarios, como la pertenencia regional o la tradición gastronómica y vitivinícola. Así, la nueva *Concejalía de Turismo*, impulsó la creación de un *Centro de Iniciativas Turísticas* involucrando a otros cinco ayuntamientos de la comarca y a 14 empresas –hostelería y restauración, y principales bodegas de la zona–. Paralelamente, junto a la puesta en marcha de cursos de formación, se abrió a la iniciativa privada la creación de una *Oficina de Información Turística* para el desarrollo de rutas turísticas propias, además de facilitar la inserción en otras de alcance regional como la *Ruta del vino*. El trabajo de campo ha permitido constatar que estas actividades favorecieron la llegada de un turista de fin de semana que, unido al turismo de negocios en auge como consecuencia de la cercanía y accesibilidad a Madrid y la atracción de viajeros por parte del sector socio-sanitario, han favorecido un espectacular crecimiento de la oferta hotelera en la ciudad que cuenta ya con 8 hoteles, dos de ellos pertenecientes a importantes cadenas –*Husa* e *Intur* respectivamente– lo que ha potenciado esa afluencia de viajeros. La activación de la actividad turística local ha ido acompañada de una intensa actividad de *marketing urbano* impulsada desde la FMPEE, cuya base consiste en unir la imagen de la ciudad a la de la región, plasmada en el slogan *Alcázar de San Juan, corazón de la Mancha*. La realización de un número creciente de actividades culturales –la *Feria de los Sabores*, los *Escenarios de Verano*, los *Concursos de Catas de Vino*, o la *Noche del Patrimonio*– son actividades que contribuyen a reforzar tanto la identidad e imagen externa de la ciudad, y que actúan como importantes factores de dinamización social.

## 2. Participación, inclusión social y sostenibilidad como objetivos de política pública local

Como se menciona más arriba, uno de los ejes más claramente identificables de la política pública en Alcázar es el énfasis puesto en determinados aspectos extraeconómicos del desarrollo local. Así, tres grandes cuestiones han sido destacadas sistemáticamente en el discurso oficial del Ayuntamiento: integración y cohesión social, sostenibilidad del medio ambiente urbano y participación comunitaria:

a) Integración y cohesión social. En ese sentido, una de las acciones de mayor interés es la articulación de acciones entre el Ayuntamiento y empresarios locales, orientadas a la incorporación al mundo laboral tanto de desempleados como de colectivos con especiales dificultades de inserción –jóvenes en riesgo de exclusión, personas discapacitadas, inmigrantes, mayores de 45 años y parados de larga duración–. Así, la puesta en marcha de su proyecto *IN-ITINERE-EQUAL* (2004-2008), permitió articular actores públicos y privados para ofrecer una formación orientada a cubrir puestos de trabajo en nuevos sectores de actividad en empresas locales mediante dos tipos de mecanismos. Por un lado, las actividades formativas fueron asumidas por la Administración local mientras que las empresas aportaron las instalaciones y herramientas necesarias para las mismas. Por otra parte, en el marco de los proyectos de inserción laboral, las empresas reservaron ciertos puestos de trabajo mientras que la FMPEE aportaba la mano de obra, garantizando el nivel formativo de los candidatos y estableciendo los mecanismos necesarios para asistir a las empresas en caso de suscitarse inconvenientes asociados a las características especiales de estas personas. Como consigna el Informe Final de Seguimiento (GPI, 2008), entre 2004 y 2008 en torno a unas 400 personas participaron de los itinerarios integrados de inserción laboral, lo que ya de por sí implica un alto nivel de impacto en la comunidad local.

En el contexto de esa misma iniciativa se puso en marcha también una línea de trabajo orientada a incorporar la idea de *responsabilidad social* en los diferentes planos de la realidad local: empresas, Administración, organizaciones y agentes sociales y ciudadanía en su conjunto. En el ámbito empresarial se puso en marcha un sistema de asistencias técnicas orientado a implantar un sistema integral de responsabilidad social en el municipio. En ese marco, se llevaron a cabo diagnósticos individualizados de la situación de cada empresa, se elaboraron planes de acción positiva para la incorporación de medidas de responsabilidad social empresarial y, finalmente, auditorias de seguimiento para la certificación final de la empresa. Del mismo modo, se incorporó esa misma perspectiva en el ámbito de la Administración local, mediante acciones de información y asesoramiento a sus técnicos, además de la elaboración de un *Manual de Procedimientos* para la inclusión de cláusulas sociales en la contratación.

b) Sostenibilidad ambiental. La sostenibilidad ambiental y la mejora de calidad de vida urbana constituyen también un eje prioritario de la política pública local. Aunque la escasez de indicadores capaces de captar de una manera precisa el impacto de este tipo de acciones a escala local es muy importante (Méndez, et al., 2006a), es posible mencionar algunos elementos que constituyen claros indicios del acento puesto en este tipo de problemáticas, especialmente desde comienzos de la presente década.

Un primer dato de interés viene dado por el hecho de que la ciudad firmó ya en 2002 la *Agenda Local 21* y, estuvo entre los primeros municipios en incorporarse en la *Red de*

*Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha*. De esa manera, la Administración local, que cuenta con una concejalía específica de medio ambiente, ha incorporado esos preceptos en sus protocolos tanto de recogida y tratamiento de residuos como en la del servicio de aguas, al tiempo que ofrece cursos de capacitación a las empresas para la certificación de las normas ISO 9.000 y 14.000 de calidad ambiental. Por otra parte, la empresa municipal *Aguas de Alcázar*, trabaja junto a la *Concejalía de Medio Ambiente*, en la gestión de diversas cuestiones relativas a la protección de espacios naturales del entorno, tales como la difusión del patrimonio ambiental de la localidad, la conservación de ciertos ámbitos concretos de especial fragilidad o la recuperación y puesta en valor de espacios degradados.

Pero uno de los aspectos más llamativos en una ciudad de las características de *Alcázar* es la puesta en marcha de un servicio público de préstamo de bicicletas a disposición de ciudadanos y visitantes con aparcamientos y expendedores automáticos localizados en diversos puntos de la ciudad. Se trata de una acción que hasta el momento cuenta con un parque de 30 bicicletas localizadas en tres puntos de la ciudad equipados con un sistema de aparcamientos y expendedores automáticos. El sistema cuenta, además, con un sitio web propio que cuenta con toda la información necesaria para acceder al uso del sistema.

c) Participación comunitaria. Al igual que en el caso de las asociaciones empresariales, el gobierno local puso especial interés en la movilización, organización y participación comunitaria intentando superar una cierta reticencia de la ciudadanía al involucramiento en los asuntos públicos señalado por algunos de los entrevistados. Como resultado de ello, se han formado en *Alcázar* más de cien asociaciones formadas por grupos de interés comunitario (Méndez, et al., 2009) que dan cuenta del cambio de esas inercias y la existencia de un importante grado de movilización en la actualidad. En ese contexto, cabe destacar la presencia de doce *Asociaciones de vecinos*, integradas en la *Federación de Asociaciones Vecinales de Alcázar de San Juan*. Según sus estatutos, éstas cumplen la función de «democratizar la vida municipal de Alcázar» y «favorecer la participación de los ciudadanos en la vida política, social y económica de la localidad. En todos los casos, se trata de organismos integrados por una diversidad de colectivos –desde partidos políticos a grupos de interés, sindicatos u organismos de la Administración local–.

No obstante el interés de ese panorama general, algunos entrevistados hicieron referencia a una excesiva dependencia de la iniciativa y la financiación de la Administración local de algunas organizaciones, que, en el caso de las asociaciones vecinales se sumaría una cierta «dependencia política» del gobierno local; una cuestión que merecería un análisis con mayor profundidad.

## V. CONCLUSIONES

En los apartados anteriores hemos podido observar que tanto Getafe como Alcázar de San Juan son dos ciudades que lograron superar crisis socioeconómicas de similares características en la década de los 80 logrando posicionarse en las dos siguientes entre las más dinámicas de sus respectivos entornos regionales. Las trayectorias seguidas presentan claros paralelismos al tiempo que las estrategias implementadas tienen múltiples puntos de contacto, entre los que pueden destacarse los siguientes:

- En primer lugar, la capacidad de emprendimiento e innovación demostrada por sus respectivas Administraciones. En ese sentido, ambas ciudades demostraron al menos tres cualidades que resultaron claves en la generación de iniciativas: capacidad para identificar y poner en valor recursos endógenos y para construir recursos específicos a partir de sus propias potencialidades, capacidad para gestionar recursos externos y atraer inversiones transformándolas a su vez en recursos productivos, y, finalmente, capacidad para movilizar a la sociedad local.
- En segundo lugar, las características de las coaliciones locales formadas en cada caso, así como la eficiente participación en redes institucionales extralocales permite hablar, en principio, de modelos de «buena gobernanza» en el sentido planteado en el apartado teórico inicial. Por un lado, la eficaz utilización de redes verticales facilitó, tanto los apoyos necesarios para la atracción de inversiones públicas como la posibilidad de contar con los medios necesarios para la puesta en marcha de sus iniciativas. Por otra parte, la naturaleza de las coaliciones, abiertas a la mayoría de colectivos locales y no sólo al interés privado, en el sentido planteado por Logan y Molotch (1987) permitió superar exitosamente el dilema enfrentado por la mayoría de las ciudades: la necesidad de compatibilizar la competitividad urbana con la creciente exigencia de centrar las políticas de desarrollo en los intereses comunitarios.

Ambos casos dejan pendientes, sin embargo, interesantes cuestiones relacionadas con dos aspectos clave en las dinámicas de gobernanza urbana y que merecerían mayor atención: las características de la interacción entre gobierno local y sociedad civil, por un lado, y la construcción de capital social como factor específico y diferenciado de desarrollo local, por otro. En relación con lo primero, el trabajo de campo hizo evidente la existencia de procesos de innovación institucional «socialmente innovadores». No obstante, aunque la puesta en marcha de estos canales ha generado nuevas dinámicas a escala de barrio, la interacción entre sociedad civil y gobierno local parece continuar excesivamente centrado en la iniciativa de éste último, lo que podría obedecer tanto a las reglas de funcionamiento interno de las nuevas instituciones como a cierta falta de compromiso de la propia comunidad (capital social). En *Alcázar*, por ejemplo, las entrevistas realizadas han tendido a vincular la proliferación de asociaciones más a los incentivos económicos del gobierno local que a un fortalecimiento del compromiso cívico comunitario, del mismo modo que la *Asociación del Polígono* no parece jugar un papel especialmente relevante en la generación de nuevas iniciativas empresariales. En el caso de Getafe, aparece como un dato en principio contradictorio el hecho de que, frente a una importante participación ciudadana en las propuestas en los *Consejos de Barrio*, la convocatoria para la elaboración del *Plan Estratégico 2025* no haya tenido casi respuesta, a juzgar por la actividad de su página web. En definitiva, aunque hay espacio para futuras investigaciones que permitirían enriquecer la temática tratada, los casos de Getafe y Alcázar de San Juan permiten observar que, no obstante la generalización de las tendencias neoliberales, todavía existe espacio para recrear a escala local algunas de las características del Estado de Bienestar y evitar la adopción acrítica de los postulados de lo que S. González (2005) define como *narrativas escalares del capitalismo* en cuyo marco la inserción competitiva en la dinámica globalizadora es el único rasero con el cual medir el éxito de las estrategias locales de desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AYTO. DE ALCÁZAR DE SAN JUAN (2004): *Pacto Local. Alcázar en Movimiento*.
- AYTO. DE ALCÁZAR DE SAN JUAN (2001): *La actividad comercial en Alcázar de San Juan*.
- AYTO. DE GETAFE (2008): *Reglamento orgánico de participación ciudadana y descentralización*
- AYTO. DE GETAFE (2008): *Presupuestos participativos. Informe del proceso 2008*.
- BÁCK, H., HEINELT, H., MAGNIER, A. (2006): *The european Mayor. Political leaders in the changing context of local democracy*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- BRENNER, N. (1999): Globalization as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, vol. 36, nº 3, pp. 431-451.
- BRENNER, N., THEODORE, N. (2002) (Eds.): *Spaces of Neoliberalism*. Blackwell Publishing.
- CASTRO, P. (1986): Crear empleo, una necesidad imperiosa. *El País*. (13/04/1986).
- CATEP (2007): *Evaluación del proceso de los presupuestos participativos 2004-2007*.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *European governance. A white paper*. COM(2001) 428 final.
- DAVOUDI, S.; EVANS, N.; GOVERNA, F. y SANTANGELO, M. (2008): Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices. *Boletín de la AGE*, 46, pp. 33-52.
- DOMÍNGUEZ PÉREZ, M. (2004): *Identidad local y política municipal en la periferia metropolitana de Madrid*. Tesis doctoral. Servicio de Publicaciones de la UCM.
- EL PAÍS (27/08/2006), Madrid: *Getafe, capital de Madrid*.
- EVANS, P. (1996): Development strategies across the Public-Private divide. *World Development*, 24, 6, pp. 1033-1037.
- ESPON 2.3.2. (2006): *Governance of territorial urban policies from the EU to the local level*. Final Report. ESPON.
- GANUZA, E., GÓMEZ, B. (2008): *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*. Estudios de Progreso. Fundación Alternativas. Madrid.
- GARCÍA, M. (2004): Citizenship practices and urban governance in European cities. *Urban Studies*, vol. 43, nº 4, pp. 745-765.
- GISSENDANER, S. (2004): Mayors, governance coalitions and strategic capacity. *Urban Affairs Review*, 40, 1, pp. 44-77.
- GONZÁLEZ, S. (2005): La geografía escalar del capitalismo actual. *Scripta Nova*, vol. IX, nº 189, pp. 1-18.
- GPI Consultores (2008): *Informe Final de Seguimiento. Proyectos EQUAL C-LM*. 12/03/2008).
- HARVEY, D. (1989): From managerialism to entrepreneurialism. The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, vol. 71 B, nº 1, pp. 3-17.
- IMRIE, R., RACOT, M. (1999): How new is the new local governance? Lessons from the United Kingdom. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 24, pp. 45-63.
- KEARNS, A., PADDISON, R. (2000): New challenges for urban governance. *Urban Studies*, vol. 37, nº 5-6, pp. 845-850.
- KLEIN, J.L. (2004): Innovación social y gobernabilidad plural en la reconversión metropolitana de Montreal ¿Excepción o modelo? Colección Études théoriques. CRISES. Montreal.

- LE GALÈS, P. (1998): Regulations and governance in European cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 3, pp. 482-506.
- LE GALÈS, P. (2000): Private sector interests and urban governance. En Bagnasco, A. y Le Galés, P. (Eds.): *Cities in contemporary Europe*. Cambridge University Press. Reino Unido.
- LOGAN, J., MOLOTCH, H. (1987): *Urban Fortunes. The political economy of place*. University of California Press (2007).
- MÉNDEZ, R. (2010) (Dir.): *Estrategias de innovación industrial en las ciudades intermedias de España*. Fundación BBVA, (En prensa).
- MÉNDEZ, R., GARCÍA PALOMARES, J.C., MICHELINI, J.J. (2007): La construcción de ciudades innovadoras: transformaciones económicas recientes y desarrollo local en Getafe. *Estudios Geográficos*, 68, 262, pp. 173-203.
- MÉNDEZ, R., MICHELINI, J.J., ROMEIRO, P. (2006a): Redes socio-institucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias. *Ciudad y Territorio*. 38, 148, pp. 377-395.
- MÉNDEZ, R., MICHELINI, J.J., ROMEIRO, P. y SÁNCHEZ MORAL, S. (2006b): Ciudades intermedias y desarrollo territorial en Castilla-La Mancha. *Xeográfica*, 6, pp. 69-93.
- MÉNDEZ, R., MICHELINI, J.J., ROMEIRO, P., SÁNCHEZ MORAL, S. (2009): Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha. En Salom, J. y Albertos, J.M. (eds.): *Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España*. Universidad de Valencia.
- MONTEIRA, F. (1986): El experimento industrial de Getafe. *El País*, 13/04/1986.
- MOULAERT, F., NUSSBAUMER, J. (2005): The social region. *European Urban and Regional Studies*, 12, 1, pp. 45-64.
- MOULAERT, F., MARTINELLI, F., GONZÁLEZ, S., SWYNGEDOUW, E. (2007): Introduction: social innovation and governance in European cities. *European Urban and Regional Studies*, vol. 14, nº 3, pp. 195-209.
- OTANO, R. (1989): Getafe y sus centros cívicos. En González Leandri, R. (Coord.): *Centros cívicos. Presente y futuro*. Editorial Popular.
- PARDO, I. (2002): *Política regional y desarrollo local. El caso de Alcázar de San Juan*. Albacete: UMI Dissertations.
- PARRA, T. (1986) (Coord.): *La gran fábrica del sur madrileño*. Consejería de Industria, Trabajo y Comercio. Madrid.
- SÁNCHEZ MELLADO, L. (2007): Getafe despega. *El País*, 17/06/2007.
- STONE, C. (1989): *Regime Politics. Governing Atlanta (1946-1988)*. University Press of Kansas.
- SWYNGEDOUW, E., MOULAERT, F., RODRÍGUEZ, A. (2002): Neoliberal urbanization in Europe: large scale urban development projects and the New Urban Policy. En Brenner, N., Theodore, N. (Eds.) *Spaces of Neoliberalism*. Blackwell Publishing.
- SWYNGEDOUW, E. (2005): Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond the state. *Urban Studies*, vo.42, nº 11, pp. 1991-2006.
- WOOLCOCK, M. (1998): «Social capital and economic Development: toward a theoretical síntesis and policy framework». *Theory and society*, Nº 27, pp. 151-208.

