



EURE

ISSN: 0250-7161

eure@eure.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile
Chile

Vázquez Barquero, Antonio

Dinámica productiva y desarrollo urbano: La respuesta de la ciudad de Vitoria (País Vasco) a los
desafíos de la globalización

EURE, vol. XXV, núm. 74, mayo, 1999, p. 0
Pontificia Universidad Católica de Chile
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19607402>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

EURE (Santiago) v.25 n.74 Santiago mayo 1999

Dinámica productiva y desarrollo urbano. La respuesta de la ciudad de Vitoria (País Vasco) a los desafíos de la globalización ([1](#))

*Antonio Vázquez-Barquero**

Abstract

Since urban space is formed by system of economic, social, political and legal relationships that have defined the technology, the know how, the form an the culture of cities and have conditional the processes of change, the application of the notion of milieu to productive systems and cities allows to deepen the response of companies and cities to current challenges, and, therefore, to interpret the economic dynamics and urban development.

The milieu concept –a system of agents and economic, sociocultural, political and institutional elements that possess modes of organization and a specific regulation– incorporates the advances that it has introduced the space theory from the development when rescuing the paper that plays the territory and the innovation in the productive dynamics. Under this focus the territory would be, the place in which the economic, social, cultural and political agents are organized, they use their capacities and knowledge, and they take place and they exchange resources, goods and services.

The application of the milieu notion to define the terms and the conditions by which the local productive systems and cities are able to give autonomous and strategic answers that them to maintain its position in the markets and in the urban systems. Districts and cities are milieus, characterized by the organizational capacity and the learning dynamics of its actors. Success in the adjustment processes depends among them on the innovative character of both milieu and of synergy and cooperation that one can be established.

The discussion on productive dynamics and urban development is carried out by analyzing the case of Vitoria, in the Vasco Country, a half city whose productive system is articulated around the array of metalmecanica.

Kew words: Spain, Vasco Country, Vitoria, Urban Development, *milieu*.

Resumen

Dado que el espacio urbano está formado por un sistema de relaciones económicas, sociales, políticas y legales que han definido la tecnología, el saber hacer, la forma y la cultura de las ciudades y que condicionan los procesos de cambio, la aplicación de la noción de *milieu* a los sistemas productivos y a las ciudades permite profundizar las respuesta de las empresas y las ciudades a los desafíos actuales, y, por lo tanto, interpretar la dinámica económica y el desarrollo urbano.

El concepto de *milieu* –un sistema de agentes y elementos económicos, socioculturales, políticos e institucionales, que poseen modos de organización y regulación específicos– incorpora los avances que ha introducido la teoría espacial del desarrollo al rescatar el papel que juegan el territorio y la innovación en la dinámica productiva. Bajo este enfoque, el territorio sería el lugar en el que los agentes económicos, sociales, culturales y políticos se organizan, utilizan sus capacidades y conocimientos, y producen e intercambian recursos, bienes y servicios.

La aplicación de la noción de *milieu* permite definir los términos y las condiciones bajo las que los sistemas productivos locales y las ciudades son capaces de dar las respuestas autónomas y estratégicas que les permiten mantener su posición en los mercados y en los sistemas urbanos. Los distritos y las ciudades son *milieus*, caracterizados por la capacidad organizativa y la dinámica de aprendizaje de sus actores. El éxito en los procesos de ajuste depende del carácter innovador de ambos *milieus* y de la sinergia y cooperación que se puede establecer entre ellos.

La discusión sobre la dinámica productiva y el desarrollo urbano se realiza analizando el caso de Vitoria, en el País Vasco, una ciudad media cuyo sistema productivo se articula alrededor de la hilera metalmecánica.

Palabras claves: España, País Vasco, Vitoria, desarrollo urbano, *milieu*.

* Universidad Autónoma de Madrid.

I. Introducción

Durante los años ochenta y noventa, los sistemas productivos y los modelos territoriales y urbanos se han transformado, como consecuencia del aumento de la competencia, el cambio tecnológico, la integración económica y la globalización de los mercados.

La dinámica productiva y espacial actual es difícil de interpretar a través de las teorías de polos de crecimiento y del lugar central. Estas teorías desconocen algunos de los factores explicativos del cambio y la reestructuración productiva y urbana. Los procesos de ajuste espacial y productivo obedecen, en buena medida, a factores de carácter endógeno, y recogen la respuesta de las empresas y los actores locales a los desafíos de la competitividad.

La aplicación de la noción de *milieu* permite definir los términos y las condiciones bajo las que los sistemas productivos locales y las ciudades son capaces de dar las respuestas autónomas y estratégicas que les permiten mantener su posición en los mercados y en los sistemas urbanos. Los distritos y las ciudades son *milieus*, caracterizados por la capacidad organizativa y la dinámica de aprendizaje de sus actores. El éxito en los procesos de ajuste depende del carácter innovador de ambos *milieus* y de la sinergia y cooperación que se puede establecer entre ellos.

La discusión sobre la dinámica productiva y el desarrollo urbano se realiza analizando el caso de Vitoria, en el País Vasco, una ciudad media cuyo sistema productivo se articula alrededor de la hilera metalmecánica, para lo que se ha realizado una encuesta a las empresas e instituciones públicas. En la presentación se seguirán los siguientes pasos. Despues de conceptualizar la dinámica económica y de los sistemas urbanos, se definen los *milieus* productivo y urbano de Vitoria. A continuación se identifican las respuestas del distrito industrial y de la ciudad de Vitoria al desafío que representan los cambios en el escenario competitivo global. Por último, se discuten los resultados del análisis de las relaciones entre ambos *milieus*, y se concluye con comentarios finales.

II. Dinámica económica, urbanización y *milieu*

Desarrollo económico y dinámica urbana son dos caras de un mismo proceso. Las transformaciones de los sistemas productivos locales y la evolución de las ciudades pueden entenderse como los efectos temporal y espacial del proceso de adopción de las innovaciones. Fue [Perroux \(1955\)](#) quien a través de la Teoría de Polos de Crecimiento hipotetizó que desarrollo y urbanización son el resultado del proceso de innovación. Con anterioridad [Schumpeter \(1934\)](#) había establecido que la capacidad empresarial y organizativa y el cambio tecnológico son los factores clave del desarrollo económico y [Lampard \(1955\)](#) los propuso, después, como factores del proceso de urbanización. [Lasuen \(1973\)](#) señala que el tipo de organización de las empresas (multilocacionales y multiproducto) condiciona la difusión de las innovaciones y, por lo tanto, incide sobre los procesos de desarrollo y urbanización.

Lasuen argumenta que en un sistema en que los intercambios se realizan a través de las empresas la importancia y propiedades del fenómeno de adopción de innovaciones dependen de las características tecnológicas de la función de producción de las empresas y, por ende, de los rasgos organizativos de éstas. Por lo tanto, los cambios organizativos de las empresas afectarían (fortalecerían y acelerarían) a los procesos de innovación en el sistema productivo y, por consiguiente, a los procesos de desarrollo y urbanización. De este modo, al localizar las empresas sus plantas en las ciudades el desarrollo económico y la difusión de las innovaciones no sólo dependen de las formas de organización de las empresas locales, sino también del contexto urbano ([Ettlinger, 1992](#)).

Las empresas y las instituciones operan en un entorno determinado exógenamente, que se ha ido formando históricamente, y cuyas características influyen en los procesos de localización ([Massey, 1984](#)). El espacio urbano estaría formado por un sistema de relaciones económicas, sociales, políticas y legales que han definido la tecnología, el saber hacer, la forma y la cultura de las ciudades y que condicionan los procesos de cambio ([Best, 1990](#)).

La aplicación de la noción de *milieu* a los sistemas productivos y a las ciudades permite profundizar en las características que condicionan la

respuesta de las empresas y las ciudades a los desafíos actuales, y, por lo tanto, interpretar la dinámica económica y el desarrollo urbano.

El concepto de *milieu* incorpora los avances que ha introducido la teoría espacial del desarrollo ([Vázquez-Barquero, 1990](#)), al rescatar el papel que juegan el territorio y la innovación en la dinámica productiva. El territorio no sería el soporte físico de los recursos, de las actividades productivas y de las relaciones económicas y sociales. El territorio sería, más bien, el lugar en el que los agentes económicos, sociales, culturales y políticos se organizan, utilizan sus capacidades y conocimientos y producen e intercambian recursos, bienes y servicios.

Por lo tanto, el *milieu* estaría formado por "un sistema de agentes y elementos económicos, socioculturales, políticos e institucionales, que poseen modos de organización y regulación específicos" ([Maillat y Perrin, 1992](#)). [Aydalot \(1986\)](#), además, considera que los *milieus* locales funcionan como incubadoras de las innovaciones. Dado que la empresa es parte de un *milieu*, la innovación dependería de la organización del territorio, de la interacción de los agentes y, por lo tanto, de la propia historia local.

Tanto los sistemas productivos locales como las ciudades pueden conceptualizarse como un *milieu*, que se caracterizaría por una forma de organización y una dinámica de aprendizaje, lo que le permite responder a los cambios del entorno ([Maillat, 1995](#)).

Los *milieus* urbanos (como los *milieus* de producción) constituyen una organización en la que los agentes locales se relacionan e intercambian bienes, servicios y saber-hacer, de acuerdo con reglas específicas.

Contienen elementos materiales e inmateriales. Están en continua transformación como consecuencia del aprendizaje y la adquisición de saber hacer, orientado a la innovación, de sus actores, la cooperación y la formación de redes entre ellos, así como de las estrategias y de las acciones que cada uno realiza.

Así pues, de acuerdo con la noción de *milieu*, la ciudad es un territorio construido, con fronteras no bien definidas, al que pueden aplicarse los paradigmas cognoscitivo, organizativo y territorial, identificados por el GREMI para los *milieus* de producción ([Maillat y Perrin, 1992; Camagni,](#)

[1991; Maillat, Crevoisier y Vasserot, 1992; Quevit, 1991; Perrin, 1991](#)). Las ciudades se diferencian, por lo tanto, unas de otras en función de las características que las definen y solamente aquellas en las que se organizan los procesos de innovación pueden identificarse como *milieu* innovador.

El concepto de *milieu* innovador permite explicar la dinámica autónoma de los sistemas de producción y de las ciudades. Los cambios en el entorno socioeconómico, que han tenido lugar desde mediados de los años setenta, han afectado a los procesos de innovación y a las formas de organización de las empresas y de las ciudades. La crisis del modelo de gran empresa fordista y la aparición de sistemas más flexibles de organización de la producción, unido a la difusión de las tecnologías de la información, habrían afectado a la dinámica económica y al propio proceso de urbanización. La respuesta de las ciudades y de los *milieus* de producción ha sido diversa, ya que no todos los *milieu* son innovadores.

El pensamiento estratégico ([Bryson y Roering, 1987](#)) añade una nueva dimensión a la conceptualización de las ciudades, al recuperar la vieja idea de la ciudad y de los ciudadanos (como en los tiempos de las ciudades italianas o de la liga hanseática), que forman una organización emprendedora. Para muchos la ciudad es una organización, que produce bienes y servicios, compite con otras ciudades en los mercados nacionales e internacionales y actúa estratégicamente ([Vázquez-Barquero, 1993](#)).

Por lo tanto, si se concibe a la ciudad como una organización que, de forma continua, evalúa sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, de la misma forma que sucede con las empresas, se pueden definir y ejecutar estrategias de actuación que le permitirán enfrentar los desafíos y alcanzar los objetivos en las cuestiones de interés para los ciudadanos, las empresas y las instituciones ([Kaufman y Jacobs, 1987](#)).

III. Sistema productivo, ciudad y *milieu*

Vitoria-Gasteiz es una ciudad industrial (42,3% de la población ocupada en actividades industriales en 1991 y 47,9% en los servicios), cuyo motor del desarrollo económico es la hilera metalmecánica (industria metálica básica-maquinaria-artículos metálicos).

La ciudad ha tenido un fuerte crecimiento en los últimos cuarenta años.

Desde 1969 y durante veinte años, ha mostrado una de las mejores "performance" de la economía española, según los indicadores de crecimiento. En 1989, era la tercera provincia española en producción per cápita, la cuarta en ingresos per cápita y la quinta en renta familiar disponible ([Banco Bilbao Vizcaya, 1992](#)).

A. Evolución del sistema productivo

El proceso de industrialización de Vitoria ha tenido dos períodos de gran expansión. El primero coincide con la fase ascendente del tercer ciclo de Kondratieff (1896-1920), bajo el impulso de las actividades metalúrgicas, siguiendo un modelo de desarrollo endógeno.

El segundo se produce durante la fase ascendente del ciclo (1950-1973), impulsada, sobre todo, por las actividades de transformados metálicos. Entre 1950 y 1975 se crearon en Vitoria 1.647 empresas, que consolidaron la especialización del sistema productivo. La hilera metalmecánica se convirtió en el núcleo de su desarrollo industrial (53% del empleo del sector industrial en 1986).

Esta fase del desarrollo industrial de Vitoria obedece a un modelo inducido desde fuera como consecuencia de los procesos de difusión urbano-industrial que tuvieron lugar en el País Vasco, de la internacionalización de la actividad productiva y de la atracción de inversiones externas generada por la política de incentivos del Ayuntamiento.

Aunque existe una fuerte expansión del capital local, resultan estratégicas las inversiones procedentes de Vizcaya y de Guipúzcoa, las otras provincias vascas (como, por ejemplo, IMOSA, Cremalleras Areito o Esmaltaciones San Ignacio). Pero, además, Alava es una región preferida por el capital extranjero hasta el punto de que sería la provincia vasca con mayores inversiones extranjeras, no sólo por la localización de plantas de grandes empresas multinacionales como las de Michelin y de Mercedes Benz, sino también mediante inversiones directas en las empresas localizadas en la ciudad.

Entre los factores que explican el atractivo de Vitoria para las localizaciones empresariales ([Zárate, 1981](#)), se pueden destacar la cultura empresarial e industrial local, la disponibilidad de mano de obra, relativamente bien

entrenada, las diferencias relativas de los costos de producción (del suelo industrial, sobre todo) y la accesibilidad a los mercados regionales, nacionales e internacionales. Quizás los factores diferenciales hayan sido la existencia de un sistema impositivo flexible como consecuencia del Concierto Económico, el entorno medioambiental y la puesta en ejecución, desde mediados de los años cincuenta, de una política económica local dirigida a consolidar la dimensión industrial de la economía de la ciudad. Durante los años ochenta, las ventajas competitivas de Vitoria se redujeron, iniciándose un proceso de reestructuración productiva. El ajuste tuvo un importante impacto en las actividades de la hilera metalmecánica, con la excepción de las de maquinaria y equipo mecánico y, en menor medida, de las de maquinaria y material eléctrico. En todo caso, la red de empresas locales ha sido fuertemente afectada por el ajuste, reduciéndose los intercambios de productos y, por lo tanto, de conocimientos tecnológicos. En la última década, el sistema productivo ha mostrado una cierta vulnerabilidad. Las empresas industriales líderes han hecho un esfuerzo importante dirigido a mejorar la competitividad de sus productos en los mercados, mediante la adopción y adaptación de tecnología y, en ocasiones, la creación de nueva tecnología. Sin embargo, una parte importante de las empresas locales no han conseguido racionalizar y reestructurar sus sistemas productivo y organizativo. La respuesta de la economía local ha sido insatisfactoria, por lo que se ha producido el cierre de empresas, la desindustrialización (destrucción de entre el 13% y el 20% del empleo industrial entre 1980 y 1986) y el aumento del paro (del 12,2% en 1981 al 17% en 1991).

B. La ciudad y el cambio del sistema de gobierno

Vitoria-Gasteiz es una organización formada por un conjunto de actores que toman decisiones sobre inversiones privadas y públicas. Es, por lo tanto, una organización que actúa en el mercado nacional e internacional, rivalizando competitivamente con las demás ciudades que forman el sistema europeo de ciudades. Su desarrollo urbano depende de la vitalidad de los procesos de innovación y cambio tecnológico del sistema productivo y de la capacidad estratégica de los actores para mantener y valorizar los recursos

inmateriales.

Vitoria forma parte de la red de ciudades vascas y castellanas (Santander-Bilbao-San Sebastián-Vitoria-Pamplona-Logroño-Burgos). Aunque de dimensión media, tiene una masa crítica de población, que le permite mejorar su competitividad, al formar parte del sistema urbano vasco-castellano.

Hasta los años setenta, no era un centro estratégico de esta red urbana. El aumento de la integración y articulación de sus empresas al sistema internacional y la localización del gobierno vasco en Vitoria, como consecuencia de la creación del Estado de las Autonomías en España, han fortificado su centralidad y su diferenciación en el sistema urbano vasco-castellano.

Vitoria-Gasteiz es una ciudad pionera en la intervención económica. Desde 1956 tiene una política económica propia, que diseña y ejecuta con diferentes instrumentos. En la primera etapa, la actuación del Ayuntamiento se centró en el impulso de acciones dirigidas a potenciar el "hardware" del desarrollo.

A principios de los años cincuenta, Vitoria se había convertido en una ciudad receptora de las migraciones espontáneas de empresas procedentes de las zonas industriales más congestionadas del País Vasco, que se localizaron en la periferia de la ciudad. La comunidad local entendió que la ciudad tenía la oportunidad de consolidar el proceso de industrialización, y el Ayuntamiento, con el apoyo de la Diputación Foral y de las instituciones financieras locales, lanzó una política de atracción de empresas, ofreciendo suelo industrial en buenas condiciones ([Arriola, 1988](#)).

A partir de 1985 el Ayuntamiento cambia su estrategia. Después de un período de transición en el que las administraciones democráticas propugnan la mejora de los servicios urbanos y sociales que favorecen la calidad de vida de la población, se ponen en marcha iniciativas locales cuyos objetivos son la reestructuración productiva, la creación de empleo y el apoyo a los segmentos más desfavorecidos de la población. El Ayuntamiento, el Gobierno Vasco y la Diputación Foral impulsan las iniciativas en colaboración con los agentes privados.

La aparición y desarrollo de las iniciativas locales se debe al cambio del modelo institucional, que introdujo la Constitución de 1978. Con la creación del Estado de las Autonomías, las regiones y los ayuntamientos reciben competencias

que les permiten gestionar los procesos de desarrollo de las comunidades locales y regionales ([Vázquez-Barquero, 1987](#); [Vázquez-Barquero y Hebbert, 1985](#)).

Conviene destacar aquí que la configuración del Estado Regional crea un entorno favorable para la política de desarrollo local. La Constitución de 1978 transforma el entorno económico y político, ya que introduce un modelo de Estado en el que los objetivos nacionales no siempre prevalecen sobre los objetivos regionales y locales. Este hecho demanda la ampliación de la estrategia de desarrollo y permite a las comunidades locales y regionales definir sus propias estrategias de desarrollo adaptadas a los propios problemas y cultura. De esta forma el "desarrollo desde abajo" aparece como una estrategia posible.

La Constitución concede a las regiones importantes competencias en materias económicas, sociales y políticas. Les asigna, así, un alto nivel de autonomía en el gasto y, por lo tanto, la capacidad de realizar inversiones en infraestructuras y de conceder incentivos para la atracción de empresas. De esta forma es posible superar las restricciones que impedían impulsar los procesos de desarrollo local endógeno. Además, en el caso de Vitoria y de las Diputaciones Forales del País Vasco se han adquirido niveles significativos de autonomía financiera gracias al Concierto Económico con la Administración Central.

C. *Milieu* productivo y *milieu* urbano

El sistema productivo local y la ciudad de Vitoria pueden entenderse como *milieus* en los que las relaciones entre las empresas y los actores locales se desarrollan gracias a las lógicas de aprendizaje y de organización.

Las empresas y actores económicos, sociales y políticos de Vitoria tienen una actitud favorable a la introducción de innovaciones en el tejido productivo y social. Durante la última década, la introducción y difusión de innovaciones (tecnológicas e institucionales) se ha convertido en el centro

de la estrategia de las empresas líderes locales y de la ciudad. Los servicios a las empresas tienden a ampliarse, impulsados por la demanda de la red de empresas locales. A pesar de su reducida dimensión actual (3% del empleo del sector terciario), es un sector en expansión, como lo indica el hecho de que el 60% de las empresas existentes iniciaron su actividad en los últimos veinte años y el 50% en la última década. Uno de los factores que han contribuido al desarrollo industrial de Vitoria-Gasteiz ha sido la formación de redes de empresas locales, de un "cluster" en la hilera metalmecánica, en el que la industria auxiliar tiene una fuerte especialización. La existencia de redes de empresas y la generación de externalidades de proximidad favorecieron la adquisición y difusión de saber-hacer tecnológico, por un lado, y la mejora de la competitividad, por otro. La ciudad de Vitoria, durante más de cuarenta años, ha impulsado el desarrollo de las externalidades urbanas a partir de su política de infraestructuras (generación de suelo industrial, parques industriales, vivienda), de su política urbanística, que ha logrado mejorar la calidad de vida y la imagen de la ciudad, y, en la última década, de su política económica local.

IV. La respuesta de Vitoria al desafío global

Los ciclos de vida del sistema productivo y de la ciudad alcanzaron su madurez en los años setenta. A partir de entonces, la globalización, el aumento de la competitividad en los mercados y la difusión de las innovaciones explican, en buena medida, la reducción de sus ventajas competitivas.

Desde hace una década, las empresas se enfrentan a la necesidad de superar la pérdida relativa de competitividad y de posicionamiento y la ciudad se ve obligada a mejorar su posición en el sistema europeo de ciudades. Por ello, las empresas y los actores públicos están llevando a cabo estrategias cuyo éxito permitiría a Vitoria mejorar su posición competitiva.

A. El ciclo de vida del distrito industrial y del *milieu urbano*

El análisis de la dinámica de los sistemas productivos locales y de la ciudad muestra que los ciclos de vida de la ciudad y del distrito tienen un

comportamiento análogo. En cada una de las etapas (inicial, de expansión y de madurez) se observa una fuerte sinergia entre el *milieu* industrial y el *milieu* urbano.

La fase inicial, de formación del sistema productivo (que se extiende hasta los años treinta), se apoya en la industria artesanal (la actividad metalúrgica, talleres de fundición, cerrajería y latonería se inician en el último tercio del siglo XIX) que, progresivamente, se va mecanizando. Vitoria mantiene el carácter de ciudad de servicios y centro comercial de una provincia agraria hasta el primer tercio del siglo XX ([Ozaeta y Zárate, 1981](#)). En 1930, Vitoria era una pequeña ciudad industrial, capital de una provincia agraria, con un 41% de la población activa dedicada a actividades industriales ([Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo, 1987](#)).

En la fase de expansión (hasta mediados de los setenta) la organización de la producción se hace más compleja y la ciudad se convierte en una ciudad industrial. Entre 1950 y 1975 se define la especialización del modelo de desarrollo industrial en actividades metálicas y químicas, reduciéndose, de forma significativa, las del textil, el cuero y la madera ([Zárate, 1981](#)). Se consolida la hilera metalmecánica y se completa la expansión del modelo industrial.

La ciudad cambia de dimensión, multiplicando su población por cuatro entre 1950 (48.900 habitantes) y 1991 (206.116). Las relaciones entre el *milieu* metalmecánico y el *milieu* urbano se refuerzan y consolidan, el mercado de trabajo se amplía (gracias a la inmigración) y especializa. Las economías externas y economías de aglomeración aumentan a medida que crecen el sistema productivo y la población. La transformación productiva se produce mediante el liderazgo de las empresas locales y externas, con el apoyo de las organizaciones públicas.

En la fase de madurez (desde finales de los años setenta), las ventajas competitivas del distrito industrial se reducen. Algunos de los factores, que han sido estratégicos en la etapa de crecimiento (recursos humanos, disponibilidad de suelo, tecnología, buen urbanismo y condiciones del sistema impositivo), han dejado de ser específicos del sistema local. La competencia aumenta y las empresas locales pierden posición en los

mercados como consecuencia de los efectos del cambio tecnológico y de la globalización del sistema.

Entre las alternativas posibles del ciclo de vida (declive, ampliación y cambio cíclico), tanto el sistema productivo como la ciudad parecen orientarse a un cambio de ciclo. Las empresas líderes de la hilera metalmecánica han diferenciado su producción o se han iniciado en la producción de bienes de alta tecnología, mientras que las empresas externas del "cluster" del automóvil confirman su posición mediante la introducción de innovaciones. La ciudad tiende a reforzar su centralidad y a diferenciarse dentro del sistema de ciudades vasco-castellano. Hasta los años setenta, tenía un carácter dependiente dentro de la red, pero la localización del gobierno vasco en Vitoria, el aumento de las actividades terciarias y la internacionalización de sus empresas más dinámicas han mejorado su posicionamiento.

B. Las estrategias empresariales

Ante los desafíos de la globalización y del aumento de la competencia en la Unión Europea, las empresas locales, en su mayoría, están dando respuestas de carácter defensivo. Sin embargo, algunas empresas innovadoras están jugando un papel estratégico en la dinámica actual, especializándose en nichos de mercado.

1)Estrategia defensiva con reducción de costos

Buena parte de las empresas de la hilera metalmecánica de Vitoria tienen como objetivo estratégico mantener los costos de producción en niveles, relativamente, bajos.

La industria auxiliar vitoriana es competitiva en precios y calidad. Su capacitación para realizar trabajos de subcontratación es destacable en actividades como la fundición, el trabajo de los metales (forja, la estampación y la soldadura, por ejemplo), la mecánica y estructuras metálicas o las máquinas-herramienta. La subcontratación permite disminuir los costos de producción, sacar ventajas de la especialización de los productores y mejorar los niveles de productividad.

El abastecimiento de materias primas y de máquinas se realiza, en buena medida, en la región. En general, las empresas locales han introducido

pocas innovaciones técnicas en los últimos años, incluso aquellas, como Fundix (antigua Aranzabal), que en el pasado se caracterizaron por una notable capacidad innovadora. Los proveedores de tecnología son la principal fuente de innovación y los clientes son un estímulo importante para la mejora de la calidad de los productos.

El aumento de la competencia y la reducción y cambios en la demanda han llevado a muchas empresas al cierre, a la fusión o a la transformación de la actividad productiva. En ocasiones el cierre de las plantas de producción puede desembocar en la creación de empresas que comercializan el mismo tipo de producto, como parece ser en el caso de Fundix.

2) Estrategia de especialistas de nichos de mercado

Algunas empresas siguen una estrategia diferente, dirigida a ampliar la cuota de mercado en mercados especializados, mediante la producción de bienes transformados diferenciados. Sus empresas, imitadoras de las empresas líderes, se refugian en nichos de mercado y se especializan en áreas concretas de producto/mercado. La diferenciación de la producción es la respuesta estratégica de empresas como Zayer y Gamesa, lo que permite ajustarse al cambio del entorno.

Zayer es una empresa familiar, creada en 1947, que produce máquinas-herramienta para grandes centros de fabricación. Durante años ha demostrado una gran eficiencia en las inversiones en I+D. Esto le ha permitido flexibilizar su sistema productivo, disponer de buena ingeniería a precios competitivos y aumentar sus exportaciones.

La calidad de los productos y la competitividad en precios debe mucho a que Zayer ha dado a la innovación una relevancia estratégica. No sólo ha desarrollado, internamente, innovaciones de producto y, sobre todo, de procesos con la cooperación de los fabricantes, sino que en la actualidad participa en proyectos internacionales de I+D con empresas suministradoras y mantiene la cooperación tecnológica con otras empresas.

Su sistema productivo se apoya, en cierta medida, en la red local de pequeños talleres especializados del área, lo que le permite reducir costos. Sus proveedores de materias primas y de servicios de asistencia técnica se localizan preferentemente en el País Vasco.

Los productos los vende con marca, básicamente a sus clientes, grandes empresas como Volvo o Mercedes. En 1996 exportaba el 85% de su producción, sobre todo a países de la Unión Europea (50%), pero también a países como Canadá, México y Brasil. Su competitividad se basa en el precio, la calidad de los componentes, la flexibilidad y el prestigio de su marca.

Gamesa es un grupo nacido en los años sesenta y hoy empresa cabecera de la Corporación IBV. Se ha reestructurado recientemente, ha abandonado las líneas de producción de armas, ha diversificado la producción e invertido en I+D, induciendo un efecto "spill over" en la zona. En los últimos años ha realizado fuertes inversiones en una iniciativa aeronáutica, dirigida a producir las alas, los motores y parte del fuselaje de un nuevo modelo de avión EMB-145.

Gamesa participa en el programa EMB-145, junto a importantes firmas internacionales del sector, la mayor parte de ellas norteamericanas. Aunque éste es un sector en el que hay gran competencia, las posibilidades de éxito parecen claras, ya que se trata de producir un reactor, del que existe tan sólo otro modelo análogo en el mercado (Canadair). Además, ha comenzado su participación en otro proyecto (la construcción de un nuevo helicóptero de uso civil, el S-92 Helibus), desarrollado por la empresa norteamericana Sikorsky, y en el que Gamesa participa con un 6,4%.

La reciente creación de la empresa y la propia actividad obligan a la empresa a estar innovando, permanentemente, en producto y organización. Las innovaciones las realiza en cooperación con empresas externas, principalmente de Brasil y Dinamarca, con las que está ejecutando o ha ejecutado proyectos conjuntos. Según los proyectos, los diseños pueden ser propios (caso de Ambrai o Sikorsky) o externos (proyecto Astrag). Como en el caso de otras empresas innovadoras de Vitoria, Gamesa subcontrata un 30% de su producción a empresas de la zona y del País Vasco, lo que le permite reducir sus costos. Sus proveedores de materias primas y maquinaria son del País Vasco y han de estar homologados por Gamesa o por el cliente final. A su vez, el proveedor principal de software es IBM.

Gamesa exporta toda la producción a los Estados Unidos, que comercializa

con la marca del cliente. Los principales competidores son grandes empresas norteamericanas. Sus factores de competitividad son el precio, la calidad de los componentes, la adaptación a las especificaciones de la demanda y la producción flexible.

3) Estrategias de integración internacional

La integración del sistema productivo local en la economía internacional progresó de la mano de sus exportaciones (se multiplicaron por cuatro entre 1980 y 1991), de la creciente presencia de las empresas locales en proyectos internacionales y, sobre todo, de las inversiones extranjeras. Las empresas multinacionales localizadas en Vitoria-Gasteiz, como Mercedes Benz o Michelin, mantienen o amplían sus inversiones en la zona mediante la reestructuración de sus plantas y a través de nuevas inversiones. Pero el grado de autonomía en las plantas externas y el de endogeneización de la actividad productiva es reducido, sobre todo en el caso de Michelin.

La planta de Mercedes Benz se dedica al montaje de vehículos de transporte ligeros y de turismos monovolumen. En 1996 la planta cuenta con 3.200 trabajadores, de los que 470 son técnicos e ingenieros superiores y 200 administrativos. De los 2.530 trabajadores manuales, 2.050 son directos y 480 indirectos. Los empleados dedicados a actividades de I+D son 50. Sus proveedores son, en su mayoría, de fuera de la región. Recibe los componentes de otras plantas del grupo Mercedes (la caja de cambios de la planta de Barcelona y los motores de Alemania). Mercedes subcontrata algunas de las tareas auxiliares (como la totalidad de la estampación de pintura de piezas y la fabricación de pequeñas piezas) en la zona de Vitoria y, en menor medida, en Cataluña.

Por su parte, la maquinaria de automatización de las instalaciones de montaje procede de empresas vascas, localizadas en Mondragón (País Vasco), y también de una empresa suministradora alemana. Los proveedores de servicios tales como el diseño proceden en un 60% de Alemania (con asistencia italiana) y un 40% son propios. En el caso del marketing Mercedes Benz compra un 50% a empresas del resto del país. La planta de Vitoria está integrada al grupo de Mercedes Benz, que tiene otras plantas en España (Barcelona, Madrid y Guadalajara). Su autonomía

se limita a la función de compras y comparte responsabilidades con la casa matriz, al 50%, en las de inversiones y marketing. Las funciones de financiación y estrategia de producto se realizan en su totalidad en la casa matriz.

Los directivos senior de las plantas de Vitoria son en su mayoría de cultura alemana (alemanes, ocho; austriacos, uno), siendo los procedentes España, cuatro. En los puestos directivos clave hay un 10% de vascos/españoles.

C. La política económica local

Desde mediados de los años ochenta, los gestores públicos lanzan un conjunto de iniciativas locales, cuyo fin es facilitar el ajuste productivo y el desarrollo local ([Farto, 1988](#)).

1) Creación y desarrollo de empresas

El núcleo principal de la estrategia de desarrollo local de Vitoria lo componen las iniciativas que se orientan a fomentar el surgimiento y desarrollo de empresas competitivas e innovadoras. A partir de finales de los años ochenta, se crean dos Semilleros de Empresas y un Centro de Empresas e Innovación, y se inicia la creación del Parque Tecnológico de Alava.

En julio de 1989 comienza a funcionar el Semillero de Empresas Iparralde y en septiembre de 1992 el del Casco Viejo. Con el fin de posibilitar la creación y desarrollo de pequeñas empresas, se oferta un total de quince locales (con una extensión de 656 metros cuadrados) en régimen de alquiler.

En noviembre de 1991 comenzó a funcionar el Centro de Empresas e Innovación (un Business Innovation Centre). Nació, a finales de 1988, como una empresa de carácter público, de la que son socios el Ayuntamiento de Vitoria, la Diputación Foral de Alava y el Gobierno Vasco a través de la SPRI (una empresa de capital público). Entre sus metas y objetivos hay que destacar la difusión de la cultura y del espíritu empresarial entre los jóvenes, el fomento de la creación de nuevas empresas, el apoyo al desarrollo de ideas empresariales e innovadoras, razonablemente viables y, en definitiva, la creación de empleo.

El proyecto de creación del Parque Tecnológico de Alava, localizado en Miñano, se encuentra en las etapas iniciales. La Sociedad Gestora del

Parque se creó en 1992, y sus socios son el Gobierno Vasco a través de la SPRI, la Diputación Foral de Alava y el Ayuntamiento de Vitoria. Forma parte de la red de Parques Tecnológicos Vascos, juntamente con los de Zamudio y Miramón.

2) Iniciativas de empleo y formación

Uno de los objetivos estratégicos de la Política de Desarrollo Económico de Vitoria-Gasteiz es el fomento del empleo y la mejora de la formación. En 1985, un año antes de que se creara la Agencia de Desarrollo Local, el Ayuntamiento lanzó los primeros programas de formación ocupacional. En 1987 se crea Argilan, como un Servicio de Orientación y Formación Profesional.

Entre los objetivos de la política de recursos humanos cabe destacar los siguientes ([Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1993](#)): regenerar el tejido productivo mediante nuevas profesiones, cualificar y recualificar la mano de obra adaptándola a la demanda e impedir que el paro se haga crónico. Para conseguirlo, se han puesto en marcha programas de nuevas profesiones y tecnologías, de formación empresarial, de profesiones tradicionales y artesanales, de reinserción sociolaboral y de intercambio profesional internacional.

3) Desarrollo Urbano

Vitoria se ha caracterizado por haber logrado crear un entorno para vivir y producir, de apreciable calidad, que le diferencia de la mayor parte de las ciudades medias españolas.

Una de las constantes de la política municipal ha sido, precisamente, mejorar el funcionamiento de la ciudad y dotarla de los servicios sociales, que sus ciudadanos demandan. A través de los planes de ordenación urbana (claramente, con el de 1984), se ha logrado llegar a principios de los años noventa con un grado de equilibrio urbano, sin duda, apreciable.

El Plan Especial de Rehabilitación Integral del Casco Histórico es un buen ejemplo de cómo el Ayuntamiento enfrenta el deterioro urbano y trata de recuperar el valor funcional del casco antiguo e integrarlo al resto de la ciudad. Entre las iniciativas emprendidas cabe destacar las de mejora del espacio físico, las de dotación de infraestructuras, las de recuperación del

patrimonio edificado, las de creación de equipamientos y áreas libres y las de dinamización de actividades productivas (comercio, servicios y artesanía) y de ocio. Con estas actuaciones se ha conseguido recuperar el carácter histórico-monumental y funcional de la zona.

V. Dinámica económica y desarrollo urbano

Desde hace más de una década el distrito industrial y la ciudad de Vitoria atraviesan por un proceso de transformación como respuesta a la globalización de la economía, al aumento de la competitividad y al cambio tecnológico. Los actores locales no han permanecido inmóviles pendientes de las decisiones externas para ajustarse al nuevo escenario de competitividad, sino que a través de sus decisiones de inversión intentan intervenir en la dinámica del sistema productivo y de la ciudad de Vitoria.

A. Interacción entre el sistema productivo y la ciudad

Vitoria ejerce una fuerte atracción para las empresas, principalmente debido a la disponibilidad de suelo industrial, infraestructuras urbanas de calidad, recursos humanos cualificados y un entorno urbano atractivo para la actividad productiva.

La dotación de infraestructuras para producir constituye un factor de atracción de Vitoria. Las empresas se localizan en alguno de los seis polígonos industriales (Ali-Gobeo, Arriaga, Gamarra, Betoño, Uritasolo y Jundiz) del municipio o a los de los municipios limítrofes (Gojain, Lantarón o Murga). La disponibilidad de suelo permite satisfacer las necesidades y demandas de las empresas externas (Michelin en el de Gamarra) y locales (Fundix en Jundiz). El Parque Tecnológico, además, ofrece suelo y servicios específicos a las empresas innovadoras, que tratan de desarrollar el potencial de la zona, como ocurre con Gamesa.

Otro de los factores de atracción de la ciudad de Vitoria es haber logrado crear un entorno para vivir de calidad ([Rodríguez y Virizuela, 1988](#)). Los gobiernos democráticos han conseguido dotar a la ciudad de un sistema de equipamientos urbanos, infraestructuras de bienestar social (dispensarios, centros culturales y de ocio) y de servicios asistenciales verdaderamente importante y reducir los desequilibrios existentes entre los distintos barrios. Además, se ha mejorado la comunicación viaria entre las diversas partes de

la ciudad y se ha hecho un enganche más eficaz al sistema de comunicaciones interurbanas. El urbanismo, la recuperación del casco histórico y la disponibilidad de vivienda de calidad dan a Vitoria elementos diferenciales, que la hacen atractiva.

Tanto para las empresas externas como para las locales uno de los factores de atracción más importantes de Vitoria consiste en tener un mercado de trabajo especializado. La cualificación de la mano de obra se debe a la tradición industrial de la zona, a la existencia de buenas escuelas de formación profesional, así como a la formación en el puesto de trabajo y en la empresa (incluso, en otras localidades del País Vasco, como ocurre con el centro de formación de I+D de Sidenor, localizado en Basauri, y de fuera de la región), sobre todo en las empresas de mayor dimensión.

Es más, incluso algunas empresas externas, como Michelin y Mercedes Benz, colaboran con las escuelas de formación profesional de Vitoria (y otras ciudades vascas como Bilbao y Mondragón) y han establecido acuerdos con las escuelas de formación profesional de la ciudad, con el fin de realizar prácticas de formación en sus instalaciones (caso de Michelin). También participan asesorando sobre formación al Instituto Vasco de Logística y al Ayuntamiento.

La actitud hacia la actividad productiva ha sido, históricamente, favorable como lo demuestra el hecho de dar un tratamiento fiscal favorable a las empresas que se localizan en Alava. Sin embargo, las empresas consideran que la ciudad no ha jugado un papel decisivo en su desarrollo. A su vez, las empresas, sobre todo las externas y las más innovadoras, consideran que ellas están haciendo una importante aportación a la ciudad en términos de empleo y renta y, sobre todo, como catalizadores de la difusión de las innovaciones.

En general, valoran favorablemente la evolución reciente del entorno urbano, en los aspectos de clima tecnológico, capital humano, calidad de la vivienda y eficacia del sistema de transporte. Las empresas reconocen el esfuerzo de inversión del Ayuntamiento y la Diputación Foral en la mejora del entorno urbano.

Sin embargo, se valora de forma negativa el fuerte incremento del costo de

la vivienda en los últimos años. En el caso de las empresas locales, se señala que no es fácil la integración de los trabajadores que proceden de otros territorios, incluso del País Vasco.

B. Aprendizaje y difusión de las innovaciones

Los procesos de aprendizaje y de innovación son la base de las respuestas del sistema productivo y de la ciudad a los desafíos de la globalización. Las estrategias de las empresas dan preferencia a la adopción y adaptación de tecnología y en el caso de las empresas innovadoras a la participación en proyectos de creación de tecnología.

El saber específico de cada empresa se difunde a las empresas de la propia ciudad, que pertenecen a la misma hilera y a otros sectores productivos, como muestra el hecho de que, por ejemplo, se hayan podido homogeneizar los lenguajes informáticos y aspectos relacionados con la calidad en las actividades relacionadas con la aviación civil.

Entre los mecanismos privilegiados para transmitir el saber hacer local de unas empresas a otras conviene destacar, ante todo, la importancia estratégica de las redes de empresas y la rotación de la mano de obra entre las empresas de la hilera metalmecánica. Los contactos con proveedores especializados y la subcontratación de tareas de producción de las empresas más innovadoras a talleres especializados suponen un mecanismo de gran utilidad en la difusión de la tecnología dentro de las redes de empresas.

En Vitoria, además, la rotación de trabajadores es una práctica frecuente entre las empresas de la hilera metalmecánica, incluyendo a las empresas externas, debido a los cambios en el volumen de producción. El saber-hacer específico de cada empresa se difunde entre las empresas (pequeñas y grandes) de la ciudad merced a los cambios de puesto de trabajo de los trabajadores eventuales.

Por otro lado, las relaciones directas entre las empresas de la hilera productiva y del sector funcionan en Vitoria como un instrumento de difusión de las innovaciones y de la tecnología, si bien no siempre se intercambian ideas e información con los empresarios del área. En el intercambio de información y de experiencias juegan un papel importante los centros de

encuentro públicos (como los promovidos por la Diputación Foral de Alava) y los privados (Sindicato Empresarial Alaveses; Asociación de Fabricantes de Máquinas; Asociación de Constructores de Automóviles), si bien no todas las empresas participan activamente en ellos y prefieren que los intercambios se produzcan como consecuencia de relaciones formales.

Las empresas externas han introducido importantes innovaciones técnicas en sus plantas, pero con escaso nivel de difusión de las innovaciones en el tejido productivo local. Mercedes Benz ha invertido en sus instalaciones de ensamblaje, sobre todo en máquinas electrónicas y robótica, utilizando innovaciones desarrolladas dentro del grupo o compradas en el mercado internacional. El saber-hacer específico de la empresa permanece dentro de la empresa, si bien entre las plantas de Mercedes existe difusión.

La planta de Michelin ha introducido, por su parte, innovaciones de proceso, mediante las aplicaciones de rayos láser y la utilización de autómatas programables, y en nuevos productos como la fabricación de neumáticos para grandes vehículos de obras públicas. Suelen reproducir los modelos desarrollados en los centros de I+D del grupo. Dado que la actividad de Michelin en Vitoria no está vinculada al tejido productivo local y que el grado de autonomía de la planta de Michelin es muy reducido, la difusión de su saber-hacer se limita a su participación en los programas locales de formación.

C. Organización y sinergia entre los actores

El sistema productivo y la ciudad de Vitoria parecen enfrentar, estratégicamente, los desafíos de la competitividad y reúnen las capacidades para superar, creativamente, sus debilidades aprovechando sus ventajas competitivas. Sin embargo, existen debilidades importantes en la organización y relación entre los actores locales que dificultan la gobernanza y la creación de sinergias.

Una primera explicación de las disfuncionalidades organizativas está asociada con las tensiones que se producen debido al hecho de que el *milieu urbano* y el *milieu* productivo no constituyen un *milieu* único. Dado que el sistema productivo, el mercado de trabajo, la cultura técnica y los actores de ambos *milieus* coinciden sólo parcialmente, se producen desajustes entre

las estrategias y acciones de ambos *milieus*.

Mientras que el *milieu* metalmecánico se extiende por todo el País Vasco, el sistema productivo de Vitoria es más complejo e incluye, además, otras actividades como los servicios de carácter regional. De ahí que los servicios y las iniciativas que produce la ciudad sólo incidan, parcialmente, sobre los distritos de los que existen segmentos en el sistema local. A su vez, el *milieu* metalmecánico se relaciona con actores de otras ciudades del sistema urbano europeo.

Ello hace que las relaciones entre el distrito industrial y la ciudad sean complejas ya que no siempre los intereses de los decisores de ambos *milieus* coinciden. El análisis e interpretación de los procesos de desarrollo económico y de la dinámica de las ciudades requiere una referencia espacial más amplia, la región y la red urbana, por lo que la solución de los problemas estratégicos supera al ámbito local.

En segundo lugar, la combinación de factores endógenos y externos en el modelo de desarrollo industrial de Vitoria nos enfrenta al hecho de que las inversiones externas no siempre son un factor dinamizador del proceso de cambio del *milieu* urbano y del distrito industrial.

Las inversiones de capitales y migración de empresarios guipuzcoanos y vizcaínos, durante los años cincuenta y sesenta, supusieron un fuerte estímulo para el desarrollo y consolidación de la hilera metalmecánica y del "cluster" del automóvil. En el caso de las empresas vascas, la inserción en el *milieu* de Vitoria ha sido fácil, debido a que compartían un mismo mercado de trabajo, la misma cultura organizativa, tecnológica y productiva y consideraban la localización de plantas en Vitoria como la deslocalización dentro de un mismo espacio económico y cultural.

En el caso de las empresas multinacionales, los factores de atracción (localización y facilidades de transporte; costos, relativamente, bajos de la mano de obra; ambiente industrial de la ciudad y de la región; facilidades de suelo y financieras) permitieron la formación de un "cluster" específico.

En el momento actual, su integración en el tejido productivo y en la ciudad es, cuando menos, limitada. La estrategia de las empresas externas y, sobre todo, las características organizativas, productivas y tecnológicas de las

plantas externas obedecen a un modelo en el que la endogeneización de la actividad productiva no tiene un valor estratégico para las empresas. Por otro lado, a pesar de que la política de desarrollo local fomenta la mejora de los recursos y hace más atractivo el *milieu* urbano, el gobierno local no es exigente con respecto a la integración de las empresas externas en el sistema productivo. Quizás el elemento más positivo sea la forma y gestión de las relaciones entre las empresas externas y el entorno local.

Por último, aunque el proceso de aprendizaje ha llevado a la comunidad local a identificar y poner en marcha estrategias que permitan mejorar la competitividad de las empresas locales, las restricciones a la cooperación limitan los efectos de las iniciativas privadas y públicas sobre el desarrollo local.

La actitud proactiva entre los actores públicos y privados locales parece, relativamente, débil. La alta dirección de la ciudad no se ha consolidado como tal, por lo que existen insuficientes acuerdos entre sus miembros para realizar iniciativas conjuntamente. Entre los empresarios y las autoridades locales existe un reparto de funciones en cuanto a las inversiones que cada uno debe de decidir y ejecutar, sin que se planteen la necesidad de realizar acuerdos explícitos o implícitos dirigidos a aumentar las sinergias de sus acciones.

Por otro lado, existen ciertos solapamientos de competencia entre los agentes públicos, que debilitan el diseño y la ejecución de una estrategia institucional común y la utilización más eficaz de los recursos públicos.

D. Representación colectiva y convergencia de las estrategias

Las empresas, tanto externas como locales, se sienten miembros de un sistema económico territorial, relativamente autónomo, que facilita su actividad productiva. Valoran el patrimonio histórico y cultural de Vitoria y reconocen el carácter emblemático del casco histórico de la ciudad y de los edificios de prestigio.

Tienen una imagen positiva de Vitoria, identificándola como una de las zonas más atractivas para la localización industrial dentro del País Vasco. Para muchas empresas el "riesgo País Vasco" supone un freno a la ampliación de las inversiones y a las innovaciones. Pero la tradición

industrial, las facilidades financieras y tributarias y la actitud favorable del gobierno local contribuyen a neutralizar los factores de riesgo. En realidad la ciudad tiene una imagen positiva.

Vitoria es una ciudad que combina la cultura de servicios con la cultura industrial, que se ha ido desarrollando en los últimos cuarenta años.

Históricamente, sus empresas han debido superar los frenos a la innovación que están presentes en algunos segmentos de la población y de las instituciones. Las nuevas empresas innovadoras y el gobierno local actúan sinérgicamente y combinan acciones que permiten enfrentar los desafíos que presentan la globalización y la integración en la Unión Europea.

Las empresas más dinámicas prefieren localizar sus plantas en *milieus* urbanos innovadores, que tengan calidad ambiental, recursos humanos cualificados y servicios que favorecen la competitividad empresarial. Con su localización reconocen que Vitoria es partícipe de la cultura de la innovación, que las empresas necesitan.

Por ultimo, en Vitoria existe una cultura de la cooperación empresarial, que se ha ido desarrollando a medida que se ha formado su tejido productivo, si bien en las últimas décadas se ha visto amenazada por los efectos negativos del ajuste productivo.

El distrito metalmecánico y el *milieu* urbano tienen unos niveles aceptables de eficiencia gracias, precisamente, al funcionamiento de redes de empresas y de las instituciones, que posibilitan los intercambios de productos, de servicios e informaciones y la difusión de las innovaciones.

Pero hay que aceptar que la reacción positiva de las empresas líderes no ha tenido un seguimiento generalizado en el distrito, y que la cooperación entre el Ayuntamiento de Vitoria y la Diputación Foral de Alava no ha dado, hasta el momento, los resultados esperados, debido a las debilidades de los mecanismos de cooperación, señaladas anteriormente.

En resumen, el análisis anterior muestra una tendencia a la convergencia estratégica del *milieu* urbano y del *milieu* productivo. En la fase actual de los ciclos de vida del sistema productivo y de la ciudad se aprecia que tiende a producirse sinergia entre ambos *milieus*, aunque no siempre los actores locales que componen la alta dirección de la ciudad actúen de forma

coordinada. A pesar de la diferencia entre los actores públicos, de un lado, y de las empresas, de otro, los desafíos de la globalización y de la integración parecen provocar una convergencia de los intereses estratégicos de los actores económicos, sociales e institucionales.

VI. Comentarios finales

El análisis de la respuesta de las empresas y de los actores públicos de Vitoria a los desafíos de la competitividad muestra que la dinámica productiva y la dinámica urbana de Vitoria pueden conceptualizarse como dinámicas de *milieu* innovador.

El sistema productivo se transforma gracias a la lógica de aprendizaje de las empresas, que adoptan y adaptan innovaciones y saber tecnológico, y a la lógica de interacción entre los actores a través de las redes de empresas que intercambian el conocimiento específico de cada una de ellas.

El sistema de gobierno de la ciudad contribuye con la política económica local a crear nuevas externalidades urbanas y a construir un clima tecnológico, humano y social favorable al cambio. Las organizaciones intermedias, a través de las que se instrumentan las iniciativas locales, favorecen la cooperación entre los agentes públicos y privados.

La investigación muestra que existe una creciente interacción entre el sistema productivo local y el sistema de gobierno. En un momento en el que la competitividad externa constituye un fuerte desafío, ambos *milieus* parecen confluir en una estrategia común orientada a la diferenciación y a mejorar la calidad mediante la difusión de innovaciones.

Así pues, la dinámica productiva y el desarrollo urbano son caras de un mismo proceso, el proceso de desarrollo económico. Cuando los *milieus* productivo y urbano son *milieus* innovadores, puede producirse sinergia entre ellos, y provocar una dinámica positiva que mejore la competitividad y el posicionamiento del sistema productivo y la ciudad. La convergencia de las estrategias se debe a que los mecanismos de mercado fuerzan a los agentes a comportarse con racionalidad económica.

La cooperación de ambos *milieus*, en las estrategias, es, sin embargo, frágil debido a múltiples factores: las diferencias entre los intereses y objetivos de los actores, la diversidad de las fronteras geográficas de los *milieus*

productivos y urbanos y la incompatibilidad entre los procesos de globalización y la dinámica territorial. La solución pasa por una gestión de las estrategias tal que genere un proceso de convergencia entre las estrategias del *milieu* urbano y del *milieu* productivo.

Nota

(1) La investigación en la que se basa este artículo ha contado con la colaboración de numerosas personas. El trabajo de campo lo han coordinado A. Sáez de la Universidad Autónoma de Madrid y G. Lechôt de la Université de Neuchâtel. Se han realizado entrevistas a las siguientes personas: J.R. Berzosa, J. M. Farto, M. Virizuela del Ayuntamiento de Vitoria; L. Begareche de la Cámara de Comercio; P. Corcuera de la Diputación Foral de Alava; A. Pérez Fernández de Fundix; E. Manueri de Gamesa Aeroespacial; J.A. Aguirre de la SPRI del Gobierno Vasco; M. Ubierna Gómez de Mercedes Benz; M.A. González García y A. Esteban Vallejo de Michelin; J.I. Barcelona Abaitua de Sidenor; J.G. Zulia Guinea del Sindicato Empresarial Alavés; F. M. Diez Azueta de Zayer. Agradezco a todos ellos el tiempo que nos han dedicado y su generosidad al compartir sus ideas con el equipo de investigación. El contenido del artículo es, por supuesto, responsabilidad del autor.

Bibliografía

- Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo (1987): *Informe-Diagnóstico de las estructuras laboral, económica y funcional de Vitoria-Gasteiz*. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo (1988): *La ciudad, instrumento de recuperación económica y de creación de empleo*. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- Arriola Aguirre, P. M. (1988): *Apuntes sobre el modelo de la etapa de industrialización de Vitoria*. En Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo.
- Aydalot, P. (1986): *Milieux Innovateurs en Europe*. Economica, Paris.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, (1993): Argilan. Monográfico. Gazeta Municipal, nº 8, pp. 9-12.
- Banco Bilbao Vizcaya, (1992): *Renta Nacional de España y su distribución*

- provincial*. 1989. Servicio de Estudios, Bilbao.
- Best, M. (1990): *The new competition: institutions of industrial restructuring*. Harvard U.P., Cambridge Mass.
- Bryson, M.J. y Roering, D.W. (1987): "Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector". *Journal of the American Planning Association*, Vol. 53, pp. 9-22.
- Camagni, R. (1991): "Local "milieu", uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space". En Camagni, R. (ed.) *Innovation Networks: Spatial Perspectives*. Belhaven Press, London.
- Ettlinger, N. (1992): "Modes of corporate organization and the geography of development". *Papers in Regional Science*, vol. 71, 2, pp. 107-26.
- Farto, J.M. (1988): *La Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo, un instrumento novedoso de intervención local*. En Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo, 1988.
- Kaufman, L. J. y Jacobs, H.M. (1987): "A Public Planning Perspective on Strategic Planning". *Journal of the American Planning Association*, Vol. 53, pp. 23-33.
- Lampard, E. (1955): "The history of cities in economically advanced areas". *Economic Development and Cultural Change*. January.
- Lasuen, J.R. (1973): "Urbanization and Development. The Temporal Interaction between Geographical and Sectoral Clusters". *Urban Studies*, 10, pp. 163-188.
- Maillat, D. (1995): "Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy". *Entrepreneurship and Regional Development*, vol. 7, pp. 157-165.
- Maillat, D. y Perrin, J.C. (eds.). (1992): *Entreprises innovatrices et développement territorial*. GREMI, EDES, Neuchâtel, Switzerland.
- Maillat D., Crevoisier O. y Vasserot JY, (1992): Innovation et district industriel: l'Arc jurassien suisse. En Maillat, D. y Perrin JC (eds.) *Entreprises innovatrices et développement territorial*. Gremi, EDES, Neuchâtel.
- Massey, D. (1984): *Spatial division of labour*. Macmillan, London.
- Ozaeta, A. y Zárate, J.A. (1981): Comercio e industria en Vitoria-Gasteiz. En Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz Vitoria- Gasteiz 800 años de historia. Vitoria.

- Perrin, J.C. (1991): "Technological innovation and territorial development: an approach in terms of networks and milieux". In: Camagni, R., ed., *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, Belhaven Press, London.
- Perroux, F. (1955): "Note sur la notion de pôle de croissance". *Economie Appliquée*, 7, pp. 307-320.
- Quevit, M. (1991): "Innovative environments and local/international linkages in enterprise strategy: a framework for analysis". En Camagni, R. (ed.) *Innovation Networks: Spatial Perspectives*. Belhaven Press, London.
- Rodríguez, A. y Virizuela, M. (1988): Apuntes para una política de desarrollo local. En Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo, 1988.
- Schumpeter, J.A. (1934): *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Vázquez-Barquero, A. (1987): "Local Development and Regional State in Spain". *Papers of the Regional Science Association*, vol. 61, pp 65-78.
- Vázquez-Barquero, A. (1990): "Conceptualizing Regional Dynamics in Recently Industrialized Countries". *Environment and Planning*, vol. 22, pp. 477-491.
- Vázquez-Barquero, A. (1993): Política Económica Local. Pirámide, Madrid.
- Vázquez-Barquero, A. y Hebbert, M. (1985): "Spain. Economy and State in Transition", En Hudson, R. and Lewis, J. *Uneven Development in Southern Europe*. London, Methuen.
- Zárate Martín, A. (1981): Vitoria: Transformación y cambio de un espacio urbano. Boletín de la Institución Sancho el Sabio, tomo XXV, Caja de Ahorros Municipal de Vitoria.