

Las iniciativas locales y los sistemas de localización industrial

Antonio Vázquez Barquero

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años ha aumentado el interés por la Teoría de la Localización, debido, principalmente, al hecho de que el territorio atraviesa por profundas transformaciones como consecuencia de procesos de reestructuración productiva.

La desindustrialización y las altas tasas de paro en las regiones con tradición industrial, el predominio de las tendencias difusoras sobre las concentradoras, la pérdida de ciertas ventajas locacionales motivadas por la reducción de los costes de las comunicaciones y el transporte, y la crisis del sistema de grandes empresas han despertado el interés por mejorar el conocimiento de los mecanismos que están en la base de los ajustes espaciales.

El desarrollo y transformación de los sistemas productivos regionales depende de los cambios espaciales de las inversiones y de las decisiones de inversión (incluida la elección de tecnologías) y de localización de las empresas. En los últimos años han surgido varias interpretaciones de la dinámica regional, entre la que destacan la visión estructuralista y la aproximación territorial al desarrollo regional.

La visión estructuralista mantiene que las tendencias a la difusión locacional de las industrias se debe a los ajustes, que han introducido las empresas con el fin de mantener o ampliar la tasa de beneficios. La difusión industrial podría explicarse a través de procesos como la transformación de la organización empresarial (y de la integración de las empresas en la división nacional/internacional del trabajo), la introducción de nuevas tecnologías de producto, de proceso y de comunicaciones en los sistemas productivos, y el uso de la fuerza de trabajo más barata y menos conflictiva de las regiones periféricas.

Sin duda, las decisiones de inversión y de localización no son ajenas al

interés de los empresarios por reducir los costes de producción y a su reacción frente a la competencia de las empresas que limita su margen de beneficios. Pero, la identidad de cada territorio, la estructura de su sistema productivo, las características de su mercado de trabajo y el sistema de relaciones sociales y productivas condiciona, también, las decisiones de los empresarios a invertir en una localidad.

Si se acepta que la dinámica regional tiene fuerte contenido territorial, parecería más oportuno entender las decisiones de inversión y localización en función de la dimensión local de cada sistema productivo (Massey, 1984). En este caso, habría que ampliar los factores desencadenantes de los procesos de inversión el incluir también otros como la experiencia técnica y el ambiente tecnológico, la cultura y los aspectos institucionales de las comunidades locales.

En este aspecto se va a seguir esta línea metodológica. Se presenta, en primer lugar, la tesis estructuralista sobre dinámica regional del capital que relaciona las decisiones de localización con el proceso de inversión. A continuación, se discute la adecuación de esta interpretación para explicar el fenómeno en economías donde existen tejidos locales importantes, después de haber identificado cuáles son los factores que han motivado a los empresarios españoles a localizar sus inversiones a principios de los años ochenta. La conclusión que surge de la discusión sugiere la conveniencia de interpretar la dinámica regional en función de una visión que incluya los aspectos territoriales del desarrollo.

2. LA VISIÓN ESTRUCTURALISTA DE LA LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL

Entre las interpretaciones de la localización, la teoría estructuralista de la dinámica regional del capital ha recibido una amplia aceptación en los últimos años, ya que parece adecuada para interpretar las transformaciones espaciales de las últimas décadas en las economías avanzadas. Se ha convertido en un «nuevo paradigma» que, incluso, algunos consideran útil para explicar los cambios productivos y espaciales de las economías recientemente industrializadas. Sin embargo, como veremos, sus proposiciones carecen del carácter general, que se les pretende dar.

Scott (1985), al analizar las transformaciones territoriales y el funcionamiento del sistema productivo, indicaba que las pautas de localización de las actividades productivas, la dimensión de los procesos espaciales, la urbanización y el desarrollo territorial vienen determinados por el cambio tecnológico y la transformación de la organización empresarial. Así, las ventajas y desventajas locacionales de un área no estarían nunca dadas *a priori* sino que habría que referirlas siempre a la dinámica del proceso productivo y de la organización de la empresa.

La empresa innovadora ha aprovechado el cambio tecnológico, ha transformado su sistema de producción, sus organización interna y su relación con las demás empresas y se ha convertido en empresa multilocacional (Lasuén, 1969). El aumento de la competencia en los mercados y la necesidad de mantener (o aumentar) la tasa de beneficio ha impulsado a las empresas a transformar su estrategia territorial.

La reducción de los costes de transporte y de comunicaciones y el cambio organizativo interno, le han permitido reorientar su estrategia de producción y de localización. La descentralización productiva y funcional le permite utilizar la fuerza de trabajo más barata y menos conflictiva de las zonas periféricas, evitar las deseconomías de aglomeración y beneficiarse de las diferencias de costes que ofrecen los distintos territorios.

Pero, con el cambio de la localización de las inversiones las empresas buscan no sólo aprovechar la diferencia de salarios entre las diversas localidades sino también explotar las diferencias cualitativas existentes entre los diversos mercados locales de trabajo (Clark *et al.*, 1986; Bluestone y Harrison, 1982). Las empresas, al definir la estrategia locacional, tratan de sacar partido de las diferencias de cualificación de las fuerzas de trabajo y del grado de capacidad negociadora con los empresarios en los mercados locales. Es decir, buscan localizaciones con una fuerza de trabajo barata y dócil.

Es más, a fin de aprovechar mejor estas diferencias de los mercados de trabajo, suelen utilizar distintas tecnologías en distintas plantas de distintas localidades. En ocasiones, al abrir nuevas plantas, se utilizan la tecnología de producto y de proceso, más modernas, que les permiten superar a sus competidores mejorando la productividad y ofreciendo nuevos productos en los mercados. En otras ocasiones, de lo que se trata es de competir mediante el precio del producto y, por lo tanto, hay que reducir el precio de producción. Así, en las nuevas localizaciones no habría por qué utilizar tecnología moderna, ya que sería suficiente con reducir los costes de producción, utilizando el tipo de técnicas adecuado.

En la interpretación estructuralista del ajuste espacial del sistema productivo, por lo tanto, el cambio tecnológico es una característica determinante. El aumento de la competitividad en los mercados impulsa a las empresas a adoptar nuevas tecnologías en los métodos de producción y en la organización interna a fin de poder definir una estrategia espacial que le permita utilizar las diferencias territoriales de los mercados de factores. La elección de la tecnología de cada planta estaría condicionada en gran medida, sin embargo, por las características locales del mercado de trabajo.

La visión estructuralista de la localización industrial tiene importantes consecuencias para la comprensión de la dinámica regional. En primer lugar, mantiene la tesis de que, en la reestructuración actual del sistema industrial las fuerzas difusoras tienden a ser más potentes que las fuerzas concentradoras. El capital tendría gran movilidad, entre lugares y productos, impulsado por la

necesidad de las empresas de mejorar su rentabilidad y por la atracción que ejercen los mercados locales de factores. Por lo tanto, entraría en conflicto con aquellas hipótesis basadas en la «stickiness of capital accumulation», como la teoría de la Causación Acumulativa, de Myrdall, que defiende que las fuerzas de concentración tienden a ser más potentes que las de difusión.

Además, esta interpretación tiene una forma de entender la difusión diferente a la versión neoclásica, según la que la difusión del desarrollo industrial se produciría, después del período de concentración, cuando el alza de los costes de la mano de obra y de otros inputs distorsionara la estructura de costes de las empresas, las deseconomías de aglomeración aumentarían y las economías de información, transporte y comunicaciones redujeran las diferencias espaciales existentes. Las empresas, cambiarían su estrategia locacional y buscarían nuevas áreas en las que los precios de los factores son más bajos y, en general, en donde existen ventajas locacionales que les permiten seguir siendo competitivas en los mercados, y mantener la tasa de beneficios.

Las diferencias entre la versión estructuralista y la versión neoclásica de la difusión industrial radican, fundamentalmente, en que aquélla concibe la localización dentro del proceso de reestructuración espacial del sistema productivo. Por lo tanto, los aspectos históricos y geográficos del proceso de acumulación de capital condicionarían la decisión de inversión y de localización de las empresas.

A pesar de su atractivo para explicar la dinámica regional en las economías avanzadas, uno se pregunta si la aproximación estructuralista no adolece de limitaciones importantes para interpretar algunos de los procesos territoriales que caracterizan a las economías de desarrollo tardío como la española. ¿Hasta qué punto es relevante hablar de empresas multiplanta y de innovación tecnológica en este tipo de economías? ¿No sería más adecuado analizar la dinámica regional teniendo en cuenta el carácter imitador de las pequeñas empresas locales? ¿El carácter uniforme y jerárquico que supone la visión estructuralista es compatible con la diversidad que dan al territorio la difusión industrial y de los servicios y los procesos de desarrollo local? La respuesta a ésta y a otras cuestiones es un ejercicio útil que conviene hacer, una vez estudiadas las características de los procesos de localización y de inversión en España.

3. LAS PAUTAS DE LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL EN ESPAÑA

Para muchos expertos en temas regionales, los últimos treinta años han sido un período de transformaciones continuas del espacio industrial de España. Después de un proceso de fuerte contracción de la actividad industrial en las áreas metropolitanas y regiones de industrialización avanzada (Barcelona, Bilbao y Madrid), comienza a principios de los años sesenta un período

de difusión hacia las áreas de industrialización intermedia (eje del Valle del Ebro y la costa de Levante, sobre todo).

Una reciente investigación del Instituto del Territorio y Urbanismo (1988) parece apoyar la tesis de que en los años ochenta el proceso de difusión industrial se ha intensificado. Al comparar la localización de los establecimientos existentes en 1982 con la de los que, según la muestra del ITUR, se han creado en 1981 y 1982, se observa que en los últimos años los empresarios prefieren localizar sus plantas en los municipios de menos de 10.000 habitantes.

Cuadro 1
Localización de los establecimientos según el tamaño
de los municipios (en porcentaje)

<i>Tamaño de los municipios</i>	<i>Establecimientos existentes en 1982</i>	<i>Establecimientos investigados y creados en 1981 y 1982</i>
Hasta 10.000 hab.	27,3	34,6
De 10.001 a 50.000 hab.....	28,9	28,6
De 50.001 a 500.000 hab.....	29,6	27,0
Más de 500.000 hab.	14,2	9,8
Total de establecimientos investigados.....	100,0	100,0
Número total ¹	32.607	593

¹ Según la muestra seleccionada en la investigación «Pautas de localización territorial de empresas industriales».

FUENTE: Registro Industrial, según Instituto del Territorio y Urbanismo, 1988.

Así pues, el estudio de las «Pautas de localización territorial de las empresas industriales» parece tener interés para identificar las causas que motivan el cambio de localización de las empresas en una economía recientemente industrializada y, por lo tanto, para evaluar si los procesos de descentralización productiva y funcional tienen relevancia en la reestructuración productiva y en la dinámica regional.

La selección de la muestra de plantas a investigar se realizó con los siguientes criterios. Se consideraron sólo, empresas industriales con más de seis empleados. En el caso de establecimientos, entre 6 y 25 trabajadores, tan sólo se estudiaron aquellos que tenían una potencia instalada de 50 Kw o más. De las 1.125 nuevas plantas, sólo se pudieron contactar 593 establecimientos.

Se entrevistó directamente a los gerentes de las 593 plantas mediante un cuestionario, elaborado con los objetivos siguientes. Se preguntaba a los empresarios cuáles eran las características de las plantas construidas (empleo, actividad, organización), cuáles los rasgos más destacados desde el punto de vista de la localización elegida y cuáles los factores que tuvieron en cuenta en el momento de decidir sobre la inversión en la localidad concreta. Veamos las conclusiones más significativas del estudio.

Ante todo, hay que decir que se trata de plantas que se dedican a todo tipo de actividades productivas (cuadro 2), si bien destacan las dedicadas a la transformación de productos metálicos. El 76 por 100 de los nuevos establecimientos correspondían a empresas de una sola planta, mientras que el 24 por 100 correspondían a empresas multiplantas. Entre los establecimientos visitados ochenta y siete pertenecían a grupos de empresas: españoles (68 por 100), de la Comunidad Económica Europea (27 por 100) y americanos (5 por 100).

Cuadro 2

Distribución sectorial de las plantas creadas e investigadas en 1981 y 1982

<i>Actividad industrial</i>	<i>Núm. de plantas</i>	<i>%</i>
Productos básicos metálicos y no metálicos	66	11,13
Industria química	36	6,07
Fabricación de productos metálicos	124	20,91
Maquinaria y equipo.....	40	6,75
Material eléctrico, electrónico y de transporte	40	6,75
Alimentación, bebidas y tabacos	53	8,94
Textil y cuero.....	30	5,06
Calzado, vestido y confección	71	11,97
Madera y corcho.....	64	10,79
Caucho y plásticos.....	35	5,90
Papel, prensa y otras industrias.....	34	5,73
Total.....	593	100,0

FUENTE: Instituto del Territorio y Urbanismo, 1988.

Las plantas eran, en general, de tamaño pequeño: el 68 por 100 eran establecimientos de seis a veinticinco empleados; el 19 por 100 tenían de veintiséis a cincuenta; el 9 por 100, de cincuenta y uno a cien; el 2 por 100 de ciento uno a quinientos y el 1 por 100, más de quinientos empleados. Las plantas más pequeñas se dedican a actividades como calzado y vestido, textiles y cuero y transformados metálicos, mientras que las grandes pertenecen a la industria química y de alimentación, bebidas y tabaco. Por otro lado, los establecimientos de los grupos nacionales/internacionales son, más bien, grandes, mientras que los de propiedad individual suelen tener menor dimensión.

A medida que crece el tamaño de las plantas la importancia de los pertenecientes a empresas multilocacionales va aumentando: desde el 17 por 100 en los establecimientos de seis a veinticinco empleados, al 43 por 100 en las plantas de cincuenta y uno a cien empleados y al 100 por 100 en las plantas con más de quinientos trabajadores. Por otro lado, los establecimientos de empresas multilocacionales son más frecuentes en las actividades de alimentación, bebidas y tabaco (47 por 100) y de la industria química (44 por 100) y menos en la industria de productos metálicos (15 por 100) y de calzado, vestido y confección (10 por 100).

¿En dónde se localizan las nuevas plantas? El cuadro 1 muestra que los empresarios tienden a preferir las localizaciones en municipios pequeños, con menos de 50.000 habitantes y huyen de los grandes municipios. Sin embargo, las localidades más atractivas siguen siendo las zonas industrializadas y las áreas de difusión con la excepción del País Vasco y la cornisa cantábrica. Así según la muestra del ITUR, en Madrid y Barcelona se localizaron el 36 por 100 de las nuevas plantas, mientras que en Valencia, Alicante, Zaragoza, Logroño lo hicieron el 20 por 100. El número de plantas construidas en Vizcaya era inferior al de cualquiera de las provincias anteriores.

Los establecimientos de empresas multiplanta y de los grupos de empresas extranjeras tienen una mayor preferencia por localizar sus plantas en las áreas metropolitanas y las grandes ciudades, mientras que las empresas de una sola planta y los grupos españoles tienden a localizar sus nuevos establecimientos en áreas del interior (áreas no metropolitanas y provincias no litorales) y en los municipios más pequeños. Por otro lado, los establecimientos de las empresas multiplanta se localizaban preferentemente en las provincias más desarrolladas (Barcelona, 30 por 100 y Madrid, 17 por 100) y en los de industrialización reciente (Valencia, 5 por 100 y Zaragoza, 5 por 100).

¿Las plantas eran de nueva creación o eran traslados procedentes de otras localidades? ¿En este último caso de dónde procedían los traslados? El 35 por 100 de las plantas estudiadas habían estado localizadas, anteriormente, en otro lugar. Si a ello, se añade que una parte importante de las empresas que fueron seleccionadas y no pudieron ser contactadas se debió a cierre o a traslado (40 por 100 de un total de 388), hay que concluir que los cambios de localización de las plantas tienen gran influencia en la dinámica regional. El traslado se había producido dentro del mismo municipio en el 51 por 100 y tan sólo en el 6 por 100 de los casos los establecimientos habían estado localizados en una provincia diferente.

Las actividades en las que se han aproducido traslados con mayor frecuencia han sido las de construcción de maquinaria y equipamiento (65 por 100 de las cuarenta plantas estudiadas), papel, artes gráficas y otros (44 por 100 de las treinta y cuatro) y madera y corcho (42 por 100 de las sesenta y cuatro). Los traslados interprovinciales se han producido principalmente en los sectores del textil y del cuero (20 por 100 de las treinta estudiadas).

¿Cuáles son los factores que han influido en la localización de las plantas? Según las 593 respuestas, el factor principal que ha motivado que los empresarios escogieran una localidad determinada ha sido las condiciones del nuevo emplazamiento, como disponer de espacio suficiente (11,6 por 100 de las respuestas), utilizar un polígono industrial (10,6 por 100) o poder usar, ya, un edificio construido (9,9 por 100). El 13,2 por 100 de los gestores de las empresas respondieron que la elección del emplazamiento estuvo determinada por motivos económicos como el precio del suelo, los alquileres, los impuestos y las ayudas. Para el 9,8 por 100 de los casos, el factor más importante han

sido las características de la localización como la situación respecto a la residencia del empresario y de los trabajadores y, en general, la comodidad del entrevistado. Menor importancia se concede, en general, a la accesibilidad. Dentro de este modelo general, las empresas multiplanta se diferenciarían de las demás en que conceden mayor importancia a la cercanía de la dirección y a la proximidad de los proveedores.

Aunque los factores más importantes que han determinado la localización de las nuevas plantas se mantienen al analizar las respuestas en función del tipo de actividad, el orden de prioridad varía de unos sectores a otros, como puede verse en el cuadro 3.

La dimensión de las plantas no distorsiona, en general, el sistema de factores o motivaciones de localización. Mientras que las pequeñas empresas conceden mayor relevancia al espacio suficiente y a la accesibilidad, las plantas de dimensión entre 51 y 100 trabajadores dan mayor significación a la situación respecto a la residencia de empresarios y trabajadores y la comodidad del empresario y a la cualificación de la mano de obra; las de 101-250 trabajadores lo hacen por la disponibilidad de infraestructuras y servicios (alcantarillado, calles, energía, agua y acceso) y las más grandes destacan la proximidad al mercado de materias primas y la accesibilidad.

En el caso de firmas, cuya localización se debe al traslado de plantas de

Cuadro 3

Factores de localización según el tipo de actividad de las plantas creadas en 1981 y 1982

<i>Actividades</i>	<i>1.º Factor</i>	<i>2.º Factor</i>	<i>3.º Factor</i>
Productos básicos, metálicos y no metálicos.	Accesibilidad.	Polígono industrial.	Existencia de edificio.
Químico.	Polígono industrial.	Proximidad materias primas.	Situación respecto a residencia.
Productos metálicos. Maquinaria y equipo.	Razones económicas. Razones económicas.	Polígono industrial. Espacio suficiente.	Espacio suficiente. Situación respecto a residencia.
Material eléctrico, electrónico y de transporte.	Razones económicas.	Espacio suficiente.	Accesibilidad.
Alimentación, bebida y tabaco.	Situación respecto a residencia.	Mercado de productos.	Polígono industrial.
Textil y cuero.	Razones económicas.	Mercado de productos.	Polígono industrial.
Calzado, vestido y confección.	Espacio suficiente.	Existencia de edificio.	Situación respecto a residencia.
Madera y corcho.	Existencia de edificio.	Espacio suficiente.	Razones económicas.
Caucho y plásticos.	Razones económicas.	Polígono industrial.	Accesibilidad.
Papel, artes gráficas y otras industrias.	Razones económicas.	Espacio suficiente.	Polígono industrial.

FUENTE: Instituto del Territorio y Urbanismo, 1988.

una localidad a otra, la causa principal del traslado ha sido la falta de espacio suficiente de la planta y, en menor medida, las deficiencias de infraestructuras. Esta razón la dan, sobre todo, las empresas que proceden de áreas metropolitanas o de las zonas del interior de la Península. En el caso de traslados en las áreas litorales la razón principal fue la deficiencia de las infraestructuras.

4. LOS FACTORES DE LOCALIZACIÓN Y LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES

Las conclusiones del análisis de las motivaciones y decisiones que llevaron a las empresas a localizar sus plantas en España durante la primera parte de los años ochenta, no puede decirse que se ajusten a la interpretación estructuralista. Confirman la tesis de que el proceso de difusión industrial continúa: disminuye la importancia relativa de las localizaciones en los centros de industrialización antigua, principalmente en los que están sometidos a fuertes procesos de desindustrialización como el País Vasco, mientras que aumenta en las áreas de difusión del Valle del Ebro y de Levante.

Pero, no parece que los procesos de descentralización funcional y productiva hayan tenido la importancia difusora que el pensamiento estructuralista les concede, al analizar las transformaciones territoriales de las economías avanzadas. Más bien, en el caso español, la creación de nuevos establecimientos en las áreas de industrialización intermedia y en las menos industrializadas está relacionada, en buena medida, con la movilización de los recursos locales por las pequeñas empresas de la zona.

La cuestión estriba no tanto en que solamente una parte reducida de los nuevos establecimientos pertenece a empresas multilocacionales como a que sus pautas de localización se escapan del estereotipo del pensamiento radical. La mayor parte de las nuevas inversiones de las empresas multiplanta tienden a concentrarse en las provincias y centros más industrializados, condicionados por el tipo de actividad que realizan. Las empresas de productos alimenticios se ven atraídas por localizaciones de gran demanda, mientras que la industria química localiza las plantas en puntos estratégicos para el abastecimiento de materias primas. En ambos casos, los más frecuentes en el estudio citado, el modelo de organización espacial de la producción no se ajusta a los principios fordistas, que inspiran la teoría estructuralista.

Queda, así, una amplia parte de los nuevos establecimientos que constituyen la base del proceso de difusión industrial, que no obedecería a la lógica del pensamiento estructuralista. Las decisiones de inversión y de localización corresponde a segmentos del capital y a producciones, que, difícilmente, permiten operar a procesos de descentralización productiva y funcional. Por ello, el proceso de difusión industrial sería, en gran medida, deudor de las inicia-

tivas locales que surgen en las áreas de industrialización intermedia y en las áreas más retrasadas.

La visión estructuralista, como otras hipótesis de la teoría de la localización, es una interpretación de la estrategia de las empresas innovadoras que operan en segmentos (quizá, los más dinámicos) del sistema industrial de las economías avanzadas. Se basa en una interpretación, en gran medida, global del funcionamiento del sistema económico internacional. Sin embargo, su aplicación directa para explicar los procesos de reestructuración del espacio en las economías en desarrollo tardío puede desvirtuar la comprensión de la realidad.

Los sistemas territoriales locales tienen, en realidad, una dinámica autónoma, como propone el paradigma territorial. En los sistemas productivos existen distintas capas de tejido industrial, con diferentes tecnologías, en cada una de las cuales el capital tiene una dinámica diferente y donde las decisiones de localización se toman con criterios distintos.

Sin embargo, la división estructuralista interpreta la difusión industrial y territorial en términos, solamente, de las estrategias de descentralización productiva y funcional de las empresas multiplanta. Sin duda, en las economías de desarrollo tardío estos procesos tienen lugar y su importancia ha crecido durante la última década. Pero, como hemos visto, las decisiones de inversión y de localización las toman también pequeñas empresas locales de una sola planta, cuya racionalidad se ajusta a una lógica propia, frecuentemente ligada a factores personales. El reducido conocimiento de los pequeños empresarios de las localizaciones posibles, les haría adoptar una estrategia conservadora en sus decisiones.

Para superar la incertidumbre elegirían una localización familiar, que les solucione problemas concretos, como la necesidad de suelo urbanizado (Pred, 1967). Ello explicaría, hasta cierto punto, por qué los traslados dentro de un municipio o de una provincia han sido tan importantes, y por qué la localización de la planta cerca del domicilio del empresario ha sido citada como un factor, decisivo por muchas de las personas entrevistadas. De esta forma, el pequeño empresario mantendría el conocimiento y control de variables importantes relacionadas con el funcionamiento de los mercados de productos, del mercado de trabajo y del mercado financiero.

Además, en países de desarrollo tardío como España, la difusión no obedece sólo al impacto de procesos de descentralización funcional y productiva, o al fenómeno difusor del modelo tradicional de concentración/difusión, que caracteriza a las economías industrializadas. Por el contrario, parte de la industria local, en áreas urbanas y rurales, se origina como consecuencia de la movilización de los recursos locales de acuerdo con la estrategia de desarrollo endógeno. Es preciso recordar que estas economías se han transformado siguiendo dos modelos de desarrollo, el de concentración/difusión, urbano-industrial y el de industrialización difusa (Vázquez, 1988).

La aceptación de la industrialización local dentro de la estrategia de desarrollo de las economías recientemente industrializadas abogaría por considerar la difusión industrial como un proceso más complejo que el analizado por el pensamiento estructuralista. Por ello, entre los factores de decisión de las inversiones y de las localizaciones deberían de introducirse también aspectos económicos, sociales, culturales e institucionales, que complementarían la argumentación de la visión estructuralista.

Por otro lado, la hipótesis estructuralista reposa en una interpretación neoschumpeteriana del ajuste espacial del sistema productivo. Pero, el empresario carece de esta dimensión innovadora en muchos de los segmentos locales del capital, tanto de las áreas industrializadas y urbanas como de las áreas más deprimidas y rurales. Muchos de los procesos y productos de las plantas construidas recientemente son procesos y productos creados en regiones innovadoras de otros países. Frecuentemente, las empresas locales utilizan tecnologías de procesos y producto, importadas y/o imitadas.

Esta interpretación presenta aspectos de particular interés. Por un lado no implica necesariamente la superioridad tecnológica de las plantas localizadas en las regiones más avanzadas donde tradicionalmente se concentra la producción industrial, ya que las empresas extranjeras pueden localizar sus establecimientos en las áreas no-metropolitanas y menos industrializadas y, sobre todo, porque las empresas locales pueden adquirir directamente, la tecnología en las regiones innovadoras, y no en los centros nacionales, que, tradicionalmente, han actuado como intermediarios en la difusión de tecnología.

Pero, quizá, sea más importante discutir si las innovaciones son una fuerza decisiva en la reestructuración espacial del sistema productivo o si tiene mayor importancia la imitación tanto de procesos como de productos. Ésta es una cuestión que algunos autores (Nelson y Winter, 1982; Van Duijn, 1983) han resuelto en favor de la imitación. En todo caso, en economías como la española, las empresas más dinámicas que producen moda, máquinas herramienta o electrónica son más propensas a la imitación y a la adaptación de tecnología creada en los centros internacionales que a la innovación propia.

Por todo ello, las proposiciones de la visión estructuralista deberían de incorporar el hecho de que los productos locales no necesariamente tienen que ser los productos creados en los centros nacionales, ni siquiera en las regiones innovadoras internacionales. Las empresas locales imitan y adaptan productos con una lógica distinta a la de las empresas multilocacionales. Cuando existen centros de investigación y desarrollo en los sistemas productivos locales, como ocurre en el caso de Mondragón (Thomas y Logan, 1982), la adaptación de tecnologías está más extendida y la capacidad de competencia de las empresas locales en los mercados aumenta y, por lo tanto, se rompe la lógica uniformadora de la hipótesis estructuralista.

Otra hipótesis importante del pensamiento estructuralista que se puede poner en cuestión, es la de si el mercado local de trabajo tira de las inversiones

hacia una localidad y si, en realidad, es un factor determinante en la decisión de construir una nueva planta en una localidad. Los resultados de la encuesta, presentados anteriormente, no conceden una importancia destacable a las condiciones del mercado de trabajo, como factor de la decisión de invertir y de localizarse en un área.

El 74 por 100 de los gestores entrevistados reconocen que a la hora de decidir realizar una nueva inversión es muy importante elegir un lugar con poca conflictividad laboral. Las respuestas varían en función del tipo de actividad y de la dimensión de las plantas. Las empresas que realizan actividades de producción de material eléctrico, electrónico y de transporte y las que producen alimentos, bebidas y tabaco (con gran presencia de empresas multinacionales y multiplanta) declaran que las condiciones del mercado de trabajo son un factor estratégico en la decisión de localización, mientras que las empresas que realizan actividades de productos básicos, metálicos y no metálicos no les conceden este papel. Por otro lado, todos los gestores de plantas de más de 500 trabajadores lo consideran muy importante, mientras que sólo el 67 por 100 de las plantas de 101 a 250 trabajadores y el 75 por 100 de las plantas de 6 a 100 trabajadores están de acuerdo en esta interpretación.

Por lo tanto, no parece que los gestores empresariales desconozcan la importancia de la conflictividad de los mercados locales de trabajo en la localización de las plantas. Pero, ello no significa que en el momento de decidir la localización éste sea el problema a resolver. Como queda reseñado en la encuesta, los factores que motivaron sus decisiones de localización están relacionados, sobre todo, con las condiciones urbanísticas y económicas del emplazamiento. Por otro lado, se puede argumentar que muchas de las plantas construidas en los años 1981 y 1982 lo fueron en áreas con un mercado de trabajo influenciado por connotaciones sociales y culturales, específicas, con relaciones industriales poco conflictivas.

En las empresas pequeñas, principalmente en las áreas no metropolitanas, los factores institucionales y culturales locales afectan a las relaciones industriales, haciéndolas más personales y menos objetivas. Ello hace que los sindicatos tengan menor implantación y la conflictividad laboral sea baja. Este tipo de comportamiento no es extensible necesariamente a las grandes empresas urbanas.

Pero, además, no puede decirse que el mercado de trabajo, en general, haya presentado un alto índice de conflictividad durante el último decenio. Las altas tasas de paro (20 por 100, 1987) la debilidad de los sindicatos y la continuidad de las políticas restrictivas (principalmente, monetaria y de empleo) de los sucesivos gobiernos ha debilitado la presión de los trabajadores en el mercado de trabajo (Vázquez, 1985).

Sin embargo, podría argumentarse que existen diferencias territoriales en el coste del trabajo, que podrían inducir a las empresas a localizar sus plantas en las áreas y en las regiones con salarios, relativamente, más bajos. Se argu-

menta, frecuentemente, que un componente decisivo de la estrategia productiva de las empresas locales ha sido, tradicionalmente, el menor coste de la mano de obra (además de la menor conflictividad) en las áreas rurales que en las urbanas metropolitanas.

Sin embargo, parece que las diferencias de costes salariales no han sido por sí solas, suficientemente importantes en las decisiones de inversión y localización. Quizá, la existencia de convenios colectivos de carácter nacional, que afectan, sobre todo, a las grandes empresas multiplanta hagan que las diferencias no sean muy notables. En todo caso, el reducido movimiento interregional de plantas en 1981 y 1982 y la escasa importancia que los empresarios conceden al factor empleo en la encuesta sugerirían que, como han señalado Dixon y Thirlwall (1975) en otro contexto, el bajo coste del trabajo no ejercería una gran influencia en las decisiones de localización.

5. COMENTARIOS FINALES

En este trabajo se ha tratado de evaluar el carácter general de la teoría estructuralista de la localización industrial, discutiendo sus tesis más importantes a la luz de las decisiones y motivaciones, puestas de manifiesto por las empresas industriales en España. El contraste entre teoría y realidad ha mostrado que el pensamiento estructuralista mejoraría su capacidad interpretativa si ampliara su base analítica y metodológica.

En las economías de industrialización reciente, las transformaciones territoriales sólo pueden interpretarse adecuadamente, si se concede valor relevante a la dimensión local de las empresas, la tecnología y la organización. Sin duda, la estrategia de localización de las empresas multiplanta contribuye de forma decisiva a la definición de los procesos de reestructuración productiva, pero no pueden entenderse en toda su amplitud si no se considera que las decisiones de creación de nuevas plantas de los emprendedores locales han permitido que el proceso de ajuste sea más flexible y eficaz.

Es más, aun admitiendo el valor de las empresas innovadoras en los procesos de crecimiento y cambio estructural de las regiones, como sugieren los neo-schumpeterianos, no es posible interpretar el desarrollo y la dinámica regional si la teoría no reconoce que la capacidad imitadora de las empresas locales y la adopción y adaptación de tecnología son fenómenos decisivos en las transformaciones empresariales y productivas, como sugieren Rosemberg y Aydallot.

Quizá, la explicación de las limitaciones del pensamiento estructuralista resida en que no ha resuelto las contradicciones que surgen de aplicar una teoría funcional al análisis territorial. El razonamiento en términos de procesos de descentralización productiva y funcional concede un carácter uniforme al territorio, que, por naturaleza, es diverso. En el caso de las economías de desa-

rollo tardío esta contradicción se observa con mayor amplitud debido a que la industrialización difusa constituye un modelo de crecimiento y cambio estructural todavía vivo. La supresión de esta contradicción pasaría por darle al esquema estructuralista un mayor contenido territorial, en el sentido que han sugerido Friedman y Weaver (1979).

BIBLIOGRAFÍA

- BLUESTONE, B. y HARRISON, B.: *The Deindustrialization of America*, New York: Basic Books, 1982.
- CLARK, L. G.; GERTLER, S. M. y WHITEMAN, J.: *Regional Dynamics. Studies in Adjustment theory*, Boston: Allen and Unwin, 1986.
- DIXON, R. y THIRLWALL, A. P.: «A Model of Regional Growth Rate Differences», *Oxford Economic Papers*, 27 (1975), págs. 201-214.
- VAN DUJIN, J.: *The Long Wave in Economic Life*, Londres: Allen and Unwin, 1983.
- FRIEDMAN, J. y WEAVER, C.: *Territory and Function*, Londres: Edward Arnold, 1979.
- INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO: *Pautas de Localización Territorial de Empresas Industriales*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), Madrid, 1988.
- LASUÉN, J. R.: «On Growth Poles», *Urban Studies*, núm. 6 (1969), págs. 137-161.
- MASSEY, D.: *Spatial Division of Labour*, Londres: Macmillan, 1984.
- NELSON, R. R. y WINTER, S. G.: *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982.
- PRED, A. R.: «Behaviour and Location: Foundations for a Geographic and Dynamic Location Theory», *Land Studies in Geography, Series B* (1967), 27 & 28.
- RICHARSON, W. H.: *Regional and Urban Economics*, Harmondsworth: Penguin Books, 1976.
- SCOTT, A.: «Procesos de Localización, Urbanización y Desarrollo Territorial», *Estudios Territoriales*, núm. 17, 1985, págs. 17-40.
- THOMAS, H. y LOGAN, C.: *Mondragon: An Economic Analysis*, Londres: Allen and Unwin, 1982.
- TOWNROE, P. M.: «Locational Choice and the Individual Firm», *Regional Studies*, 3 (1969), págs. 115-124.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A.: «La administración de la crisis en España», *Papers de Seminari*, 24, 1985, págs. 79-109.
- *Desarrollo local una estrategia de creación de empleo*, Madrid, Ediciones Pirámide, 1988.