

CANARIAS, CRECIMIENTO CON INCERTIDUMBRE INSTITUCIONAL

El peso de las actividades ligadas al turismo ha permitido que los indicadores macroeconómicos canarios figurasen, durante la crisis, entre los más positivos de la economía española. Esta situación se mantuvo durante la recuperación de la segunda mitad de la década de los ochenta. Sin embargo, a juicio de **Cándido Muñoz Ciudad** y **Miguel Becerra Domínguez**, la incertidumbre institucional ensombrece en la actualidad el panorama económico de Canarias.

I. DE LA CRISIS A LA RECUPERACION

ES conocido el hecho de que durante la crisis económica que se inició a mitad de la década de los años setenta las comunidades autónomas en las que tenían más peso las actividades industriales experimentaron las mayores dificultades en términos de crecimiento económico, mientras que la importancia de los servicios permitió a algunas comunidades situarse a la cabeza de las tasas de crecimiento del PIB en España.

Así, las comunidades autónomas situadas en la costa mediterránea (con la excepción de Cataluña), además de Canarias y Baleares, registraban los mayores incrementos del PIB entre 1979 y 1985, con tasas de crecimiento anual acumulativo superiores al 2 por 100. Por el lado contrario de la escala, las tasas de crecimiento de Cataluña, País Vasco y Asturias eran inferiores al 0,7 por 100 anual (siendo la media española del 1,4). El crecimiento de los servicios, junto con la construcción (sector éste que registró en España las contracciones ma-

yores), justifican gran parte del crecimiento diferencial entre las regiones.

Durante la recuperación de la economía española iniciada en 1986, la economía canaria, aunque ha moderado el diferencial que mantenía (cuadro n.º 1) respecto a otras regiones, mantiene una tasa de crecimiento medio anual superior a la española: 5,5 por 100 anual era el crecimiento medio anual para Canarias en el último cuatrienio, mientras que para España era del 4,7 por 100. Sin embargo, en 1989 se experimentó en Canarias un crecimiento más bajo que el medio de la economía española (2,4 por 100 para Canarias y 5,2 para España).

Las razones para esta moderación del ritmo de crecimiento en Canarias y para la importante caída de 1989 son las mismas que sustentaron el crecimiento en los años anteriores. En efecto, la recuperación española ha sido industrial, pero también de los servicios, y sobre todo de la construcción. En España, la construcción ha crecido en 1989 a un ritmo del 13,3 por 100 con respecto al año anterior, mientras que en Canarias se registraba un

débil crecimiento del 2,1 por 100.

En Canarias, como puede verse en parte en el cuadro n.º 2, tanto en 1988 como en 1989 el crecimiento ha sido inferior al global de España. Los servicios, cuya tasa de crecimiento era del 7,6 por 100 en 1988, superando a la media nacional (del 5,2), experimentaban un crecimiento del 2,1 por 100 en 1989, cuando la media nacional se situaba próxima al 5 por 100.

Ante estas cifras recientes, hay quienes hablan de techos en la economía turística de Canarias. Entre otras causas, se señalan las siguientes: a) el crecimiento de la oferta hotelera y extrahotelera, que compite con la existente impulsando los precios a la baja; b) la oferta de créditos a la construcción hotelera en condiciones ventajosas y con reducido riesgo para los promotores; c) el deterioro de la calidad, al jugar en la práctica la baza del turismo masivo, y d) la insuficiencia de la oferta turística complementaria (infraestructuras públicas y complementos), junto con la degradación del medio por masificación en algunos puntos.

Estas causas, sin duda, siguen avalando la opinión de la carencia de un diseño turístico, siquiera a plazo medio, consistente con el nivel de renta de los turistas europeos y con sus demandas crecientes de calidad en el medio ambiente y en los servicios.

II. ALGUNOS INDICADORES DE COYUNTURA

Presentamos a continuación algunos datos que refuerzan la evolución que se desprende de los cuadros generales que acabamos de analizar.

CUADRO N.º 1

TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ANUAL DURANTE LA CRISIS (1975-1985)

	España	Canarias
PIB	1,8	3,2
— Agricultura	1,3	3,7
— Industria	1,4	2,2
— Construcción	-2,8	2,6
— Servicios	2,2	3,7

Fuente: Fundación FIES.

El cuadro n.º 3 indica la evolución del número de turistas recibidos en Canarias en cada uno de los años que se citan. Destacan los importantes crecimientos anuales de los años 1986 y 1987, así como la variación negativa en 1989 con respecto a 1988, año éste en el que Canarias había recibido 65.000 turistas más que en aquél, aunque en 1989 se había superado en más de un millón y medio de turistas la cifra correspondiente al año 1985, lo que da una buena aproximación a la importancia del turismo receptivo en Canarias.

La oferta de plazas para turistas aumentaba también de forma considerable, pero sobre todo lo hacía el componente de plazas extrahoteleras que, como puede verse en el cuadro n.º 4, prácti-

camente doblan ya el número de plazas hoteleras en 1989, precisamente por el mayor crecimiento de las extrahoteleras en los últimos años.

Para las consideraciones sobre el futuro turístico de Canarias, y particularmente para la estimación de ingresos futuros derivados de las actividades turísticas, es importante destacar este incremento de las plazas extrahoteleras, que, en muchos aspectos, tienen una dinámica distinta, e incluso pueden competir con la oferta hotelera, deteriorando los precios, al depender, en muchas ocasiones, de empresas peculiares —del tipo de las gerencias de apartamentos en régimen de *time sharing*—, considerando estos empresarios aceptables ingresos inferiores a los habituales en

hostelería, ya que se trata de hacer rentable la gestión de dichas propiedades y remunerar a los propietarios de los apartamentos, cuya actividad principal no es la explotación de la propiedad de éstos, sino que consideran las rentas percibidas por su alquiler como una ayuda para la financiación de la compra de una segunda vivienda. El beneficio final será para los usuarios de dichos apartamentos, como consecuencia de los mejores precios derivados del aumento excesivo de la oferta extrahotelera.

Presentamos, asimismo, un indicador asociado con la construcción: las cifras de ventas de cemento, que se registran en el cuadro n.º 5 y que también alcanzaron sus mayores cotas en los años centrales de la década, para moderar más tarde su crecimiento cuando empezaron a aparecer dificultades crediticias en el sector de la construcción ante las noticias pesimistas sobre la evolución próxima del turismo.

En el cuadro n.º 6 pueden verse algunos indicadores de demanda —como ventas de energía eléctrica, de gasolina y matriculación de automóviles— que muestran, asimismo, la solidez del proceso de crecimiento en los años centrales de la década y la decidida moderación del ritmo de crecimiento en el año 1989, excepto en el indicador de consumo de energía eléctrica, que aparece como menos sensible a la coyuntura.

En el cuadro n.º 7 se registra el comercio con el exterior (Península y extranjero) de Canarias. Se constata, en primer lugar, el bajo coeficiente de cobertura de las exportaciones de bienes con respecto a las importaciones (37 por 100 en 1985 y 22 por 100 en

CUADRO N.º 2

LA MODERACION DEL RITMO DE CRECIMIENTO (Tasas de crecimiento, durante 1989, del VAB a precios constantes)

	PIB	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
España	5,2	-2,7	5,5	13,0	4,9
Canarias	2,4	3,4	3,4	2,1	2,1

Fuente: Fundación FIES.

CUADRO N.º 3

ENTRADA DE TURISTAS EN CANARIAS

A ñ o	Turistas	Incremento (en porcentaje)
1984	3.624.662	—
1985	3.688.942	1,8
1986	4.169.044	13,0
1987	4.965.013	19,1
1988	5.402.952	8,8
1989	5.337.880	-1,2

Fuente: Gobierno de Canarias.

1988). Si se excluyen los productos petrolíferos, la cobertura es aún más baja, situándose el porcentaje de las exportaciones con respecto a las importaciones en el 21 por 100 en el año 1988.

Merece la pena destacar el fuerte crecimiento de las importaciones distintas del petróleo en todos los años considerados, siempre con tasas de expansión respecto al año precedente superiores al 14 por 100, mientras que las exportaciones crecían a un ritmo menor, con estancamiento en los dos últimos años.

Puede verse también en el cuadro n.º 7 que las importaciones procedentes del resto de España superan a las del resto del mundo, lo que se debe, en parte, al menor peso relativo de las importaciones de productos petrolíferos, fundamentalmente por la reducción del precio de los crudos. Pero, incluso excluyendo los productos petrolíferos, existe una clara tendencia a importar más productos de la Península y Baleares que de otras procedencias. Hay dos factores que contribuyen a explicar esta tendencia: el efecto Comunidad Europea y la fortaleza de la peseta, que resta competitividad a algunas exportaciones españolas, y Canarias puede ser un mercado alternativo

en el que no aparece esta dificultad por efectuarse las transacciones en pesetas.

Por lo que respecta a las exportaciones de Canarias, su crecimiento ha sido más moderado que el de las importaciones; particularmente, los productos no petrolíferos pierden peso tanto en las exportaciones al resto de España como al extranjero.

III. LA ECONOMIA CANARIA ANTE EL COMIENZO DE LOS AÑOS NOVENTA

Antes de señalar algunos de los problemas institucionales que vienen ensombreciendo durante los últimos años el horizonte económico de Canarias, vamos a re-

ferimos a algunos rasgos que permiten situar las magnitudes del Archipiélago en el contexto nacional.

La economía canaria representa el 3,7 por 100 del PIB y de la población españoles. La producción, según grandes agrupaciones de actividad, difiere de la media española en el mayor peso de los servicios y en la escasa representación de la industria, como puede observarse en el gráfico 1. La diferencia más significativa es la baja participación de la industria en Canarias (11,6 por 100 del PIB en 1989), con menos de la mitad del peso que tiene en el PIB español, dándose además la circunstancia de que el sector industrial tiene en el PIB español un peso inferior a la media de la CEE.

Con un mayor nivel de desagregación, puede verse el cuadro n.º 8 (con datos para 1985 y de fuente distinta que los que acaban de presentarse), que compara datos de producción y empleo, a nivel de agrupaciones sectoriales, en Canarias y en España. La diferencia principal se produce en algunas actividades de servicios, como comercio y hostelería, que suponen más del 30 por 100 del PIB y del empleo en Canarias, mientras que en el conjunto de España representan,

CUADRO N.º 4

PLAZAS HOTELERAS Y EXTRAHOTELERAS EN CANARIAS

Año	Hoteleras	Variación (en porcentaje)	Extrahoteleras	Variación (en porcentaje)
1985	79.409	—	132.087	—
1986	—	—	—	—
1987	92.577	—	159.014	—
1988	106.044	14,5	202.137	27,1
1989	118.425	11,7	225.144	11,4

Fuente: Gobierno de Canarias

CUADRO N.º 5

VENTAS DE CEMENTO EN CANARIAS

A ñ o	T M	Porcentaje
1986	1.293.395	—
1987	1.562.686	20,8
1988	1.654.698	5,9
1989	1.981.363	1,6

Fuente: SEOPAN.

aproximadamente, el 18 por 100. Por el contrario, la industria en Canarias no alcanza el 15 por 100 del PIB y supera escasamente el 10 por 100 del empleo (14,3 y 10,6 por 100, respectivamente), cifras considerablemente bajas respecto a la media española.

En términos de producción *per capita*, la economía canaria se sitúa en la proximidad de la media nacional. Los estudios regionales en España solían trazar una línea desde Ribadeo hasta Alicante, y se comprobaba que sólo dos provincias de las que quedaban debajo de dicha línea imaginaria —Madrid y Valladolid— superaban la media de renta nacional. Al sur de dicha línea quedaban las regiones cuya renta era inferior al 85 por 100 de la media española. Pues bien, en este momento, Canarias quedaría «coloreada» en dicha represen-

tación gráfica junto a las provincias del triángulo superior, puesto que su renta por habitante es prácticamente similar a la media española (si la renta media por habitante española fuese 100, la de Canarias sería 102 en 1989). La progresión de los últimos veinte años puede verse en el gráfico 2. Nótese, asimismo, que el crecimiento demográfico de la Región también ha superado a la media española.

Por otro lado, el último quinquenio ha sido de notable expansión en la economía del Archipiélago (con la excepción del último año). El efecto del ingreso en la Comunidad Europea ha implicado, como queda dicho, más integración comercial con la Península y Baleares, y también ciertas dificultades para la exportación hortofrutícola canaria.

IV. LAS CUESTIONES PENDIENTES

Si bien hoy parece generalmente admitido que las economías occidentales están más necesitadas de ampliar las dosis de mercado que la de paternalismo público, no es menos cierto, como ha estudiado la literatura sobre desarrollo económico, que el marco institucional puede ser un obstáculo para el crecimiento. En este sentido, los últimos años de la economía canaria pueden calificarse como el quinquenio de la incertidumbre, desde el punto de vista institucional, en cuestiones tan estratégicas como: *a)* su régimen comercial (con incidencia en todas las actividades), al asumir un compromiso con la CEE denunciado prácticamente al día siguiente de su firma; *b)* el caduco régimen económico-fiscal, basado en figuras recaudatorias hoy en desuso por sus deficiencias técnicas y distributivas, y *c)* las insuficiencias del Estado del bienestar en Canarias, que coexiste con un aparato político-administrativo que, muchas veces, aparece como sobredimensionado, cuando de representar públicamente a la sociedad se trata, y poco eficaz en la ejecución de funciones.

La indefinición de estas cues-

CUADRO N.º 6

OTROS INDICADORES DE COYUNTURA

A ñ o	Venta energía eléctrica (MWH)	Porcentaje	Venta gasolina (M)	Porcentaje	Matriculación automóviles	Porcentaje
1984	1.853.445	—	355.846	—	—	—
1986	2.075.896	12,0	406.697	14,3	48.228	—
1987	2.394.585	15,4	462.143	13,6	63.907	32,5
1988	2.642.009	10,3	508.986	10,1	73.786	15,5
1989	2.975.475	12,6	544.028	6,9	69.665	—5,6

Fuente: UNELCO, Gobierno de Canarias y Dirección General de Tráfico.

CUADRO N.º 7
EVOLUCION DEL COMERCIO EXTERIOR DE CANARIAS
 (En millones de pesetas)

Concepto	1985	Variación 85/84 (en %)	1986	Variación 86/85 (en %)	1987	Variación 87/86 (en %)	1988	Variación 88/87 (en %)
1. IMPORTACIONES TOTALES DEL EXTRANJERO	363.643,2	-1,2	293.885,1	-19,2	330.926,3	12,6	352.055,1	6,4
1.1. Importaciones de productos petrolíferos ...	187.837,4	-12,9	87.689,4	-53,3	85.847,9	-2,1	65.084,0	-24,2
1.2. Resto de importaciones	175.805,8	15,5	206.195,7	17,3	245.078,4	18,9	286.971,1	17,1
2. IMPORTACIONES TOTALES DEL RESTO DE ESPAÑA	193.166,8	16,4	291.144,7	50,7	348.366,0	19,7	397.278,0	14,0
2.1. Importaciones de productos petrolíferos ...	69,6	-	2.899,1	4.065,4	1.977,2	-31,8	9.474,4	379,2
2.2. Resto de importaciones	193.097,2	19,8	288.245,6	49,3	346.388,8	20,2	387.803,6	12,0
3. TOTAL IMPORTACIONES	556.810,0	4,3	585.029,8	5,1	679.292,3	16,1	749.333,1	10,3
4. TOTAL IMPORTACIONES (sin productos petrolíferos)	368.903,0	17,7	494.441,3	34,0	591.467,2	19,6	674.774,7	14,1
5. EXPORTACIONES TOTALES AL EXTRANJERO	122.912,5	-4,3	89.290,7	-27,4	93.430,5	4,6	78.144,1	-16,4
5.1. Exportaciones de productos petrolíferos ...	60.087,4	-9,2	24.934,9	-58,5	35.108,4	40,8	21.085,0	-39,9
5.2. Resto de exportaciones	62.825,1	0,9	64.355,8	2,4	58.322,1	-9,4	57.059,1	-2,2
6. EXPORTACIONES TOTALES AL RESTO DE ESPAÑA	87.865,8	44,8	89.362,3	1,7	101.876,0	14,0	92.472,5	-9,2
6.1. Exportaciones de productos petrolíferos ...	35.328,6	-63,5	8.825,3	-75,0	14.905,9	68,9	7.209,5	-51,6
6.2. Resto de exportaciones	52.537,2	34,5	80.537,0	53,3	86.970,1	8,0	85.263,0	-2,0
7. TOTAL EXPORTACIONES	210.778,3	11,5	178.653,0	-15,2	195.306,5	9,3	170.616,6	-12,6
8. TOTAL EXPORTACIONES (sin productos petrolíferos)	115.362,3	13,8	144.892,8	25,6	145.292,2	0,3	142.322,1	-2,0

Fuente: Comunidad Autónoma de Canarias.

ciones, a pesar de haber sido ampliamente discutidas durante los últimos quince años en Canarias, particularmente las dos primeras, presenta una serie de incertidumbres a los agentes económicos que afectan negativamente a sus expectativas. A continuación, se hace una breve referencia a estas cuestiones institucionales pendientes en la economía canaria. Por último, y dada su importancia para la Región, se efectúan unas reflexiones adicionales sobre *la crisis turística*, enfatizando cómo estrategias equivocadas y temporizadoras pueden colapsar el desarrollo de la actividad a largo plazo, más allá de fenómenos coyunturales.

1. El largo rodeo comunitario

El todavía vigente Régimen Económico-Fiscal de las Islas Canarias, junto con la diferenciación fiscal, propició la continuación del tradicional régimen de comercio canario, poco restrictivo con terceros países, y el puertofranquismo. A lo largo de las negociaciones de España con la Comunidad Económica Europea, se trató de salvar este régimen tradicional mediante una aplicación peculiar a Canarias del Tratado de Adhesión, recogida en éste en el artículo 25 y en el protocolo número 2:

- Las Islas se integraban en la CEE al igual que el resto de las provincias, pero sin extender a

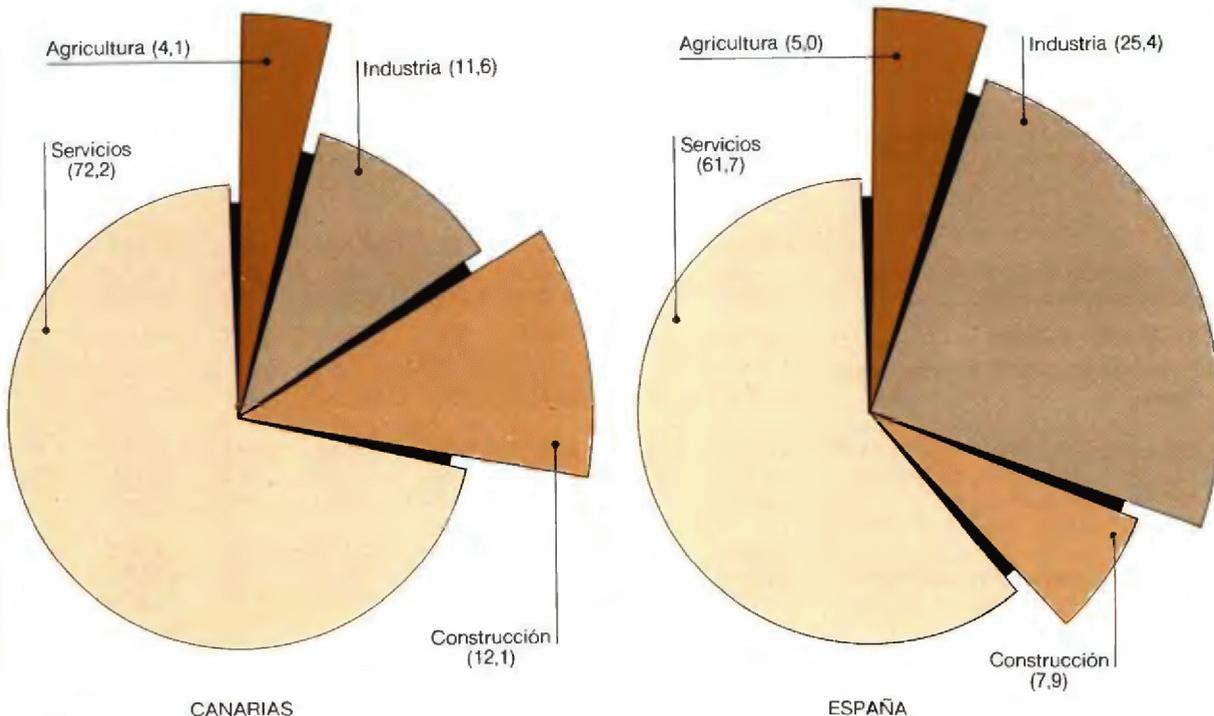
aquéllas la totalidad del acervo comunitario, que sólo se aplicaba en los puntos que no chocaban con su régimen económico-fiscal.

- Son de aplicación a las Islas los tratados constitutivos de la Comunidad, así como los actos de las distintas instituciones comunitarias, excepto en lo referente a legislación aduanera y a política agraria común.

- Se mantiene el régimen fiscal diferenciado de Canarias, si bien los arbitrios de entrada de mercancías en el territorio aduanero de Canarias se van desmantelando progresivamente.

- Se establece un trato peculiar, con programas de reduc-

**GRAFICO 1
PIB POR SECTORES
(1989)**



Fuente: Fundación FIES.

ciones arancelarias progresivas, para algunos productos sensibles como plátanos, tabaco, pesca y derivados, junto con productos hortofrutícolas.

Lo más relevante de esta forma de adhesión es la no aplicación en Canarias de la política agraria común (PAC), ni de la Unión Aduanera. La primera, particularmente, ha sido la que ha ocasionado las fricciones más importantes, que están provocando la solicitud de revisión de la opción adoptada.

En efecto, a las exportaciones agrícolas de Canarias se les aplica la reglamentación comunitaria referente a importaciones agrarias y, en concreto, el sistema

CUADRO N.º 8

DISTRIBUCION SECTORIAL DEL EMPLEO Y DEL PIB EN EL AÑO 1985

	EMPLEO		P I B	
	España	Canarias	España	Canarias
Agricultura	16,4	14,8	6,4	5,1
Industria I (*)	16,6	6,5	21,8	9,7
Industria II (*)	9,6	4,4	8,1	4,6
Construcción	7,3	9,2	5,6	9,6
Comercio	13,3	19,3	12,0	16,2
Hostelería	5,3	12,7	5,6	14,1
Servicios privados	18,6	19,1	29,0	28,5
Servicios públicos	12,9	14,0	11,5	12,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Industria I incluye: productos energéticos y agua; minerales y metales; minerales y productos no metálicos; químicos; metálicos y maquinaria; material de transporte; papel e impresión; caucho; plásticos y otras manufacturas, y recuperación y reparaciones.
Industria II incluye: Productos alimenticios, bebidas y tabaco; textil, cuero y calzado, y madera, corcho y muebles de madera.

Fuente: Banco de Bilbao.

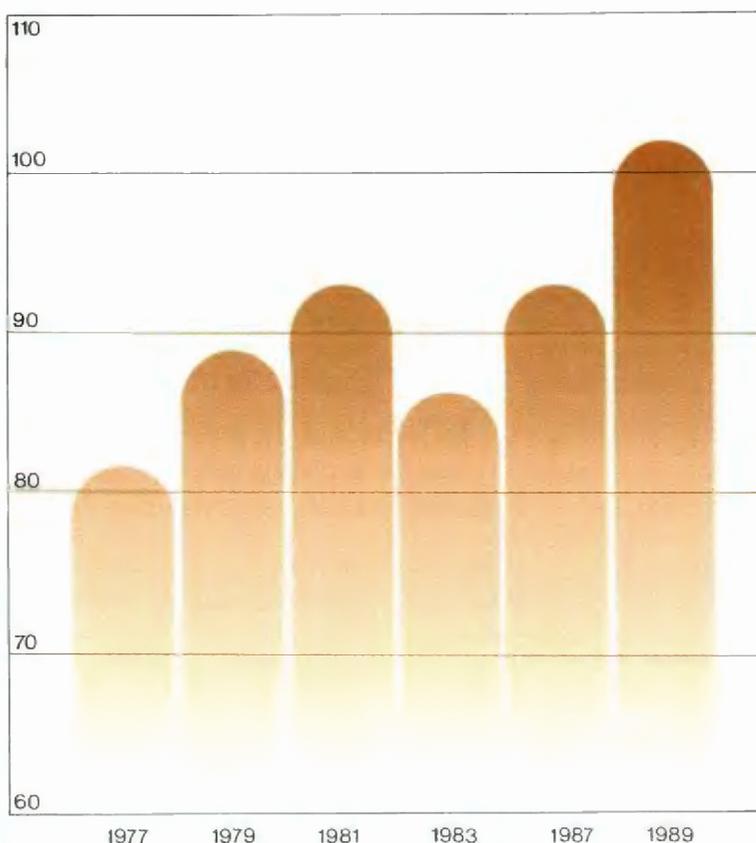
de precios de referencia y los *prélèvements*. Ahora bien, para permitir el mantenimiento de las corrientes comerciales tradicionales, se establecieron contingentes para tomates, pepinos, plantas, flores, patatas, judías verdes, cebollas, pimientos, berenjenas, aguacates y uvas.

Los cálculos para la cuantía de los contingentes se hicieron tomando como base las exportaciones de los tres últimos años anteriores a la adhesión. Mientras dure el período transitorio, y dentro de los límites marcados por los contingentes, las exportaciones agrícolas de Canarias pueden entrar libres de derechos arancelarios en la Península y Baleares, mientras que en la Comunidad sin ampliar pueden entrar sometidas a precios de referencia. Finalizado el período transitorio, los productos agrícolas de Canarias, además de su sometimiento a contingentes, podrán ser exportados a todo el territorio comunitario, pero con la observación de precios de referencia.

Un producto importante de la exportación agrícola de Canarias, el plátano, también mereció trato especial, particularmente su exportación a la Península, sin aranceles y, asimismo, con protección frente a los plátanos de otras procedencias (restricciones cuantitativas) durante un período de transición de diez años.

Aunque algunos contingentes se han revisado al alza con posterioridad, su establecimiento ha perjudicado diferencialmente a distintas exportaciones, especialmente a algunas que venían demostrando gran dinamismo. Es el caso de las plantas y flores; en efecto, al establecerse los contingentes sobre las cantidades exportadas con anterioridad a la

GRAFICO 2
PIB POR HABITANTE EN CANARIAS
 Índice: ESPAÑA = 100



Fuente: Banco de Bilbao y Fundación FIES

adhesión, se coartaba el crecimiento de unas exportaciones que partían de niveles muy bajos precisamente porque iniciaban su despegue. Los contingentes han limitado drásticamente su expansión, por la imposibilidad de dar salida a las producciones. Se ha limitado de esta forma a un sector importante por su dinamismo empresarial, por su incorporación de tecnología y por su moderna comercialización.

Sin embargo, y esto ha sido lo más determinante, para la generalidad de productos los precios de referencia han demostrado ser

un mecanismo más limitativo —como en el caso de los tomates y pepinos de invierno—, situación agravada por la desaparición de los calendarios y repartos del mercado europeo.

El motivo de que se adoptase esta forma de adhesión fue, como queda dicho, el deseo de mantener algunas instituciones tradicionales —como el sistema de librecambio— que se consideraba que podían potenciar el desarrollo económico de las Islas de modo más eficiente que la norma comunitaria general. Se consideraba, en particular, que

la integración en la Unión Aduanera elevaría los niveles de protección frente al exterior sin proteger a la industria local competitiva (inexistente), por lo que se produciría *desviación* de comercio sin *crear*, a la vez, comercio ni actividad industrial que compensase la pérdida de bienestar esperada por aquella desviación de comercio. Esta situación se produciría precisamente por ser el sistema tarifario de la Comunidad Europea más elevado que el de Canarias.

Por ello, se pensaba que la vinculación plena a la CEE podría afectar al desarrollo de algunas actividades (como las de comercio interior), con incidencia negativa en otras (como las ligadas al turismo), ofreciendo muy poco en compensación. La defensa de los intereses agrarios, ciertamente los más perjudicados en la situación actual, es la que ha provocado las demandas de mayor aproximación a la Comunidad Europea. Entre las causas que han motivado este cambio de orientación, pueden señalarse las cuatro siguientes:

a) El endurecimiento de las condiciones de acceso de los productos agrarios, tanto por el establecimiento de contingentes como, sobre todo, por los precios de referencia, que en la práctica reducen drásticamente los períodos de exportación para la agricultura canaria.

b) La competencia de los productores peninsulares, que desarrollan su actividad sin las incertidumbres de la economía canaria para sus exportaciones.

c) Las perspectivas del mercado único, no previstas en el momento de la adhesión, y que podrían tener efectos negativos sobre un número de actividades mayor que las hoy perjudicadas.

d) La difícil situación del sector pesquero, junto con las industrias derivadas, que consideran que la Europa Azul puede otorgarles un marco de defensa más eficiente que su frágil situación actual.

Por todo ello, las distintas instituciones canarias se vienen pronunciando en el sentido de una vinculación menos diferenciada a la CEE, aproximándose en algunos planteamientos a lo que se conoció como *opción 1* (en lugar de la *opción 2*, que fue la adoptada ante el Tratado de Adhesión). Se trataría, en concreto, de una mayor integración en la política agraria común, con todas las implicaciones que esta vinculación tendría para la agricultura canaria, aunque de la lectura de los textos, a veces poco precisos, parece deducirse que se desea someter a la PAC solamente la agricultura de exportación, y no toda la agricultura, situación quizá difícilmente asimilable por la CEE, porque se volvería a las discusiones iniciales previas a la adhesión.

Es difícil asignar alguna cuota al efecto CEE en el crecimiento de Canarias en los últimos años. Se ha demostrado, simplemente, que se puede crecer tanto en la CEE como en ella con vinculación especial y, asimismo, al margen de la CEE; pero en cada caso se producen efectos institucionales (en el marco jurídico y en la organización económica) que posibilitan un tipo de transacciones y dificultan otras. Ahora bien, la vinculación no diferenciada a la CEE es una opción más en línea con el abandono del tradicional régimen librecambista que la alternativa. Lo que tampoco quiere decir que Canarias pase a ser una zona proteccionista, precisamente porque no lo es la Comunidad Europea, en líneas ge-

nerales. Supone, sin embargo, el abandono de instituciones y actividades que sólo tenían sentido en un marco librecambista, y que sin duda cambiarán muchas orientaciones y expectativas de la economía canaria.

Posiblemente, a finales del siglo XX hay que repensar el librecambismo, enriqueciendo su contenido con respecto a lo que pudo ser en épocas anteriores: la importación sin aranceles. Hoy el librecambismo tendría sentido en un marco más ambicioso de economía libre, competitiva y no regulada, marco hacia el que no parece encaminarse la economía canaria. Y merece la pena señalar que en territorios con condicionamientos limitativos por la estrechez del mercado, como es el caso de Canarias, las restricciones y regulaciones no sólo son públicas, sino que también hay que referirse a las estructuras de mercado que dan origen a situaciones no competitivas, tan presentes, por ejemplo, en el sistema comercial de Canarias (comercio interior) en todos sus escalones. Estas restricciones pueden ocasionar que las presuntas ventajas del sistema de comercio libre no lleguen a su genuino destinatario, el consumidor, quedando en etapas intermedias en forma de márgenes comerciales excesivos.

La claridad y solidez temporal del acuerdo que se lleve a cabo con la CEE es, sin duda, el mayor condicionante para la economía canaria en la actualidad y en el futuro. La ambigüedad de su solución será un coste que deberá pagar toda la economía, puesto que la incertidumbre es un factor limitativo de los proyectos empresariales a largo plazo.

2. Los aspectos fiscales del Régimen Económico-Fiscal (REF)

La Ley 30/1972, de 22 de julio, reguló el Régimen Económico-Fiscal de Canarias de acuerdo con la tradición librecambista de las Islas, que se remonta a 1852. Asimismo, la citada Ley ordenó la hacienda canaria con el fin de mejorar la capacidad financiera de los entes locales, que se constituían así en piezas importantes en los programas de expansión económica y social de las Islas.

Las concepciones modernas sobre la fiscalidad, y sobre todo los cambios operados en España por la vinculación a la CEE, han dejado obsoletas muchas de las figuras claves del régimen fiscal canario, por lo que, desde hace algunos años, se viene discutiendo una reforma compatible con la CEE y respetuosa de las tradiciones del Archipiélago.

La reforma en curso pretende mantener la especialidad canaria en la imposición indirecta, por lo que se diseña para que sea diferenciada y menor que en el resto de España. Asimismo, las figuras se adecuan a las exigencias comunitarias, a las necesidades de financiación de las haciendas locales y a su expansión futura.

Las figuras que se verán afectadas por esta reforma son:

- a) El arbitrio insular a la entrada de mercancías.
- b) El arbitrio sobre el lujo.
- c) El impuesto sobre el tráfico de empresas.
- d) El impuesto sobre la renta de las personas físicas.
- e) El impuesto de sociedades.

Los dos primeros eran de ges-

ción a cargo de la Comunidad Autónoma, y su rendimiento se atribuía a las corporaciones locales. Los dos últimos sólo se verán afectados en lo referente a la previsión para inversiones.

Las nuevas figuras impositivas, a reserva de su aceptación por la CEE, serán las siguientes:

- 1) Arbitrio sobre la producción y la importación.
- 2) Arbitrio a la entrada de mercancías. Tarifa especial.
- 3) Impuesto general indirecto canario.
- 4) Reordenación de los incentivos fiscales a la inversión, en aplicación de las normas previstas en el IRPF y en el impuesto de sociedades, adaptándolos a las normas específicas de beneficios a la inversión vigentes en Canarias.

El arbitrio sobre la producción y la importación gravaría de igual forma las operaciones de ambos tipos y aboliría automáticamente el arbitrio de entrada, tarifa general. Durante el período transitorio, la producción canaria quedaría exenta.

El arbitrio a la entrada de mercancías, tarifa especial, quedaría vigente transitoriamente en los términos del artículo 6.3 del protocolo n.º 2 del Tratado de Adhesión a la CEE.

El impuesto general indirecto canario sustituiría al IGTE y al arbitrio insular sobre el lujo. Este impuesto recaería sobre las importaciones, las ejecuciones de obra y las prestaciones de servicios, gravando los factores de producción incorporados en cada fase del proceso productivo. Tiene todas las características de un impuesto sobre el valor añadido (IVA) diferenciado para Canarias.

La no aplicación del IVA al territorio canario ha implicado que la recaudación indirecta en Canarias se base en figuras menos eficaces desde el punto de vista de la neutralidad de la carga fiscal. Por ello, desde hace algunos años se venía proponiendo la aplicación de un IVA diferenciado, sistema que, a la vez que gravaba al Archipiélago en menor medida que a otras comunidades autónomas, vinculaba a la Región al sistema fiscal común, lo que parecía deseable desde múltiples puntos de vista, dada la integración económica y social del territorio canario con el de la Península y Baleares.

Al fin, estas tesis parecen imponerse, por lo que se daría fin a un sistema que, a pesar de su potencia recaudatoria (estaba ligado a la importación de mercancías fundamentalmente), no era eficiente desde el punto de vista de la asignación de recursos ni consistente con las ideas fiscales modernas, además de inadmisibles en el marco de la CEE.

Si se lleva a cabo la reforma prevista en este momento, se habrá finalizado con un arcaico sistema, sólo defendible por la Administración local, en su deseo de independizarse fiscalmente de la Administración central, así como por las actividades que no eran gravadas por los anteriores impuestos, pero dejando al margen la eficiencia económica y la distribución equitativa de las cargas fiscales.

La altura de los tipos dirá si Canarias se aleja cada vez más de la moderación de los ingresos fiscales que reclaman sus tradiciones. Por el momento, y para todas las instancias públicas españolas, no parecen correr vientos de moderación de los ingresos públicos.

3. La redefinición del sector público

El sector público canario en sus dimensiones estatal, regional, insular y municipal puede parecer que tiene (y en teoría podría tener) una distribución adecuada a cada nivel territorial específico, pero también da origen a un sector público sobredimensionado en el que muchas funciones y atribuciones son redundantes, mientras que las responsabilidades se diluyen en campos contiguos en los que los límites son imprecisos en muchos casos. De este modo, el ciudadano queda sobre-representado, pero no siempre con una oferta adecuada de servicios públicos bien definidos, de calidad y en régimen de igualdad de oportunidades.

Este sector público, además de caro (por sobredimensionado y redundante) y poco eficiente, es propenso al clientelismo político, a la asunción de tareas a corto plazo ligadas al ciclo político y a la competencia entre órganos de distinto nivel administrativo cuando pertenecen a diferente formación política, sacrificando los verdaderos intereses a largo plazo de la Comunidad en beneficio de presiones cortoplacistas de todo signo.

Las reformas institucionales próximas podrían ofrecer un momento propicio para una definición de los cometidos y tareas de los distintos órganos públicos, con el objetivo de lograr un sector público más técnico, más transparente y mejor definido en cada uno de sus niveles. Un sector público que mejorase las tareas asistenciales y de servicio público, tan importantes en una economía de servicios como es la de Canarias.

4. La crisis del turismo

En pocas campañas las alarmas del turismo han sonado en España con más insistencia —y certeza— que en las dos últimas. En los apartados I y II hemos realizado algunas observaciones sobre las cifras y los problemas del turismo en Canarias. Añadiremos, por la importancia de este subsector para el Archipiélago, algunas reflexiones, señalando que en la crisis del turismo en Canarias, de igual modo que en el resto de España, se sobreponen dos fenómenos: uno coyuntural, o de plazo corto, y otro más general, de diseño a largo plazo de las actividades turísticas.

Puede señalarse que existe crisis en el turismo de Canarias porque han dejado de registrarse las tasas expansivas de los años inmediatamente anteriores. Ahora bien, al margen de problemas derivados del tipo de cambio —que, evidentemente, encarece el producto turístico prestado en España—, así como de otras cuestiones similares, lo que no parece posible es que con cifras superiores a cinco millones de turistas alojados se consigan tasas de incremento del 10 por 100 cada año.

Puede señalarse que 1989 se encuentra dentro de la tendencia de crecimiento sostenido que arranca en 1981, al igual que ocurre en 1990, con la información disponible hasta el momento. Según datos del Cabildo Insular de Tenerife, el número de turistas alojados en esta isla durante el mes de agosto de 1990, con respecto al mismo mes del año precedente, experimentó un crecimiento del 8 por 100, mejorando también el índice de ocupación en 9 puntos con respecto al mismo mes del año anterior.

Sin embargo, puede considerarse crítica la situación cuando los ingresos por turista no aumentan en la cuantía deseable; y en este sentido si se ha observado un deterioro en los precios (fundamentalmente en la hostelería), por lo que las cifras de *visitantes*, no tan pesimistas en el primer semestre de 1990 como inicialmente se había pensado, han podido conseguirse a costa de la dedicación a un segmento del mercado menos rentable, porque se sigue orientando la oferta a los segmentos más bajos del mercado.

Esta orientación hacia los segmentos menos rentables explica también los incrementos de 1986 a 1988. Parte de éstos vino condicionada por la estrategia de los grandes operadores británicos y escandinavos, que afectó de manera especial a los destinos de acceso fundamentalmente aéreo. Las guerras competitivas de los operadores se desarrollaron principalmente en forma de guerras de precios (la compañía Thomson llegó a publicar en el año 1987 hasta cinco catálogos en respuesta a la competencia) que significaban menores ingresos para todas las actividades y ventajas para los turistas, que podían acceder a lugares impensados en otras circunstancias.

Asimismo, las compañías aéreas entraron en el mercado buscando formas de integración vertical y tomando posiciones ante la previsible liberalización. En definitiva, se asiste a una profunda reorganización de los canales de comercialización buscando posiciones claramente mayoritarias a costa de la competencia.

Esta reestructuración tuvo lugar, fundamentalmente, a lo largo de 1986 y 1987. En Canarias, la demanda de turistas procedentes

del Reino Unido fue responsable del 40 por 100 del incremento turístico registrado en el período 1985-1987, siendo un 28 por 100 la contribución de los escandinavos. El cese de las luchas virulentas por el control del mercado ha significado la eliminación de los segmentos de la clientela menos rentables.

Ahora bien, la reacción de la oferta fue poco eficaz para los intereses a largo plazo del turismo en Canarias. Los incrementos de demanda no se tradujeron en incrementos de precios, sino en tasas notables de crecimiento de las plazas, con lo que se favoreció la estrategia de los operadores y no mejoró la rentabilidad del sector.

La existencia de un crecimiento sostenido en la entrada de turistas desde 1981 a 1985 y la eclosión registrada a partir de 1986, junto con las inversiones efectuadas por empresas extranjeras, animó al capital nacional y local a invertir en el sector. Pero una gran parte de las inversiones efectuadas en el período no respondía a los incentivos habituales de la inversión empresarial turística, con vocación de permanencia en el tiempo, sino que se trataba, más bien, de negocios inmobiliarios donde se buscaba la realización rápida de beneficios por parte de los promotores. El empresario hotelero es consciente de que su función de producción se extiende en un ámbito temporal de largo plazo y de que su producto es muy sensible a las actuaciones de terceros. La inversión inmobiliaria, sin embargo, persigue una realización rápida y es más ajena a las externalidades.

Estos fenómenos, como ya se ha señalado con anterioridad, implicaron la aparición de una competencia a la oferta hotelera

(*time-sharing*, apartamentos, etc.) con menos capacidad de generar rentas y empleos que la hostelería propiamente dicha. Se produce por ello un cambio en la composición de la oferta: en el año 1982 las plazas hoteleras representaban el 42 por 100 de la oferta, mientras que en 1989 el porcentaje había bajado hasta el 34 por 100. Por unos y otros factores, todo parece haber avanzado hacia la especialización en el turismo de masas a gran escala.

Las instituciones públicas no sólo no han frenado esta tendencia, sino que han contribuido de forma notable a fomentarla. Pequeños municipios, plenipotenciarios en materia urbanística y con poca capacidad técnica para ejercer con solvencia sus atribuciones, encontraron en el turismo un maná insólito para llenar sus arcas y colmar sus ambiciones, por lo que adoptaron posturas beligerantes y sumamente permisivas en la captación de inversiones. Por otro lado, las instituciones de ámbito regional aplauden sin reparo cualquier iniciativa que parezca solucionar de forma inmediata las tensiones sociales derivadas de los altos niveles de desempleo. El medio plazo —y, por supuesto, el plazo más largo— no son horizontes de trabajo para ellas.

V. CONCLUSIONES

1. Tanto durante la crisis económica como durante la recuperación del último quinquenio (con la excepción del último año) la economía canaria ha crecido a una tasa superior a la media española.

2. Los servicios explican, tanto por su peso como por su dinamismo, esta superior tasa de

crecimiento, dado que representan el 72 por 100 de la economía de Canarias.

3. Las actividades ligadas al turismo y a la construcción han experimentado el crecimiento más importante en el último quinquenio.

4. Como resultado de todo ello, y a pesar del crecimiento demográfico, el PIB por habitante en Canarias viene creciendo en los últimos años, aproximándose a la media española, y se sitúa, en 1988, dos puntos porcentuales por encima de dicha media.

5. Los agentes sociales de Canarias no han sido muy diligentes en la solución de problemas institucionales tan importantes como la reforma del Régimen Económico-Fiscal del Archipiélago y su norma de vinculación a la Comunidad Europea. Esta indefinición en cuestiones tan determinantes crea incertidumbres que afectan negativamente al crecimiento y a los planes de los agentes económicos.

6. El sector público de Canarias no parece haber logrado una acertada síntesis entre las necesidades de representación política (a diversos niveles, dados los condicionantes territoriales) y la eficacia en la prestación de servicios sociales.

7. Estas indefiniciones institucionales representan hoy una rémora para el funcionamiento eficiente de una economía de servicios moderna.

8. La crisis turística no es tanto coyuntural cuanto de diseño a largo plazo de las actividades turísticas y de la infraestructura pública de apoyo, necesitando ambas una adecuación a las demandas crecientes de calidad consistentes con el nivel de renta de los turistas europeos.