

# LA ECONOMIA CANARIA: SITUACION Y PERSPECTIVAS

Casiano MANRIQUE DE LARA PEÑATE

## I. EVOLUCION DE LA ECONOMIA CANARIA DURANTE EL PERIODO 1980-1992

### 1. Posición de Canarias en el contexto nacional durante el período 1990-1992

**L**AS estimaciones efectuadas por la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas, sobre el crecimiento económico por comunidades autónomas en 1992 nos permiten situar la evolución de la marcha de la economía canaria dentro del conjunto de la nacional durante el período 1990-1992.

Los datos que reflejan las estimaciones de la variación del PIB en tasas reales muestran que Canarias ha tenido, durante el trienio 1990-1992, la tasa anual media más baja del total de comunidades autónomas españolas. Sin embargo, la tasa de crecimiento del PIB en términos reales durante 1992 es sólo apenas inferior a la media nacional, encontrándonos con cinco comunidades autónomas con una tasa inferior a la canaria.

El cuadro n.º 1 muestra dichas tasas reales por sectores, lo que nos permite observar las diferencias de comportamiento con respecto a la media nacional.

El menor crecimiento del sector servicios, comparado con la media nacional, se vio compensado por una caída menor en el

sector agrícola y pesquero, así como por un ligero crecimiento en el sector industrial. El comportamiento del sector de la construcción es similar, aunque algo más recesivo en Canarias. El fuerte peso del sector servicios en el archipiélago hace que el mejor comportamiento de los dos primeros sectores se vea totalmente compensado por la pequeña diferencia de crecimiento de este sector respecto a la media nacional. En cualquier caso, es el crecimiento de los sectores de servicios e industrial el que ha posibilitado la existencia de tasas reales positivas, pese a la fuerte caída de la construcción en la Comunidad Autónoma de Canarias.

El cuadro n.º 2 recoge el resto de las estimaciones de la Fundación FIES referidas a la región canaria. Tanto la tasa de crecimiento del PIB al coste de los factores como la renta regional bruta, ambas en pesetas corrientes, alcanzan el menor valor de todas las comunidades autónomas durante el período 1990-92. Ahora bien, en ambos casos, la tasa regional es superior a la nacional en 1992, después de haber permanecido por debajo de dicha tasa en los dos años anteriores. En todo el período, la renta regional bruta es inferior al PIB generado en Canarias, lo que indica que las rentas pagadas a los factores productivos no residentes son superiores a las percibidas de ellos. Este saldo desfavorable aumenta a lo largo del período considerado. Esto hace que du-

rante todo este espacio temporal la renta regional bruta en Canarias suponga unos porcentajes del total nacional inferiores a los representados por el PIB regional.

La renta familiar bruta disponible vuelve a alcanzar en 1992 la menor tasa de crecimiento del período, si bien el reajuste del valor de la renta regional bruta —con la exclusión de las rentas públicas y empresariales, con el balance de los ingresos y gastos públicos y la inclusión de las rentas transferidas del exterior— para obtener esta renta familiar disponible mejora la posición relativa de las Islas Canarias en relación con el resto de España, al pasar de un 3,35 para la renta regional bruta a un 3,47 por 100 para la renta familiar bruta disponible.

Si comparamos estos mismos datos en términos de magnitudes por habitante, podemos comprobar, en primer lugar, que el porcentaje que representan estos niveles regionales sobre el valor nacional se ha reducido entre cuatro y cinco puntos porcentuales a lo largo del período considerado, lo que ha hecho perder puestos a esta comunidad autónoma en el *ranking* nacional.

Por otro lado, los reajustes efectuados para la obtención de la renta familiar disponible por habitante, corregida y sin corregir por la evolución de los precios, mejoran la posición de Canarias en términos de porcentaje sobre el valor nacional, invirtiendo así, en parte, la importante pérdida supuesta por el ajuste del PIB a renta regional por habitante. Sin embargo, si en 1992 hay nueve comunidades autónomas cuyo PIB por habitante, expresado en términos de porcentaje sobre el PIB por habitante nacional, es inferior al de Canarias, sólo hay

tres comunidades (incluyendo Ceuta y Melilla) que posean una renta familiar disponible por habitante, corregida de precios, inferior a la de Canarias. En otras palabras, las sucesivas aproximaciones y ajustes efectuados sobre el valor del PIB para obtener un más fiel reflejo de las diferencias entre comunidades autónomas, en términos de renta y bienestar, empeoran sistemáticamente la posición relativa de la región canaria dentro del conjunto nacional.

Los indicadores de la evolución de la actividad económica en Canarias durante 1992 confirman el estancamiento de

**CUADRO N.º 1**

**VARIACION DEL PIB (TASAS REALES). AÑO 1992**  
(Variación en porcentaje sobre 1991)

	Agricultura y pesca	Industria	Construcción	Servicios	PIB 1992
Canarias .....	-0,5	0,8	-4,8	1,5	0,6
España .....	-1,4	-0,3	-4,5	1,9	0,7

Fuente: Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas.

la economía insular. El sector primario no ha respondido aún a las recientes medidas de apoyo al sector a través del POSEICAN, aunque habrá que esperar a los

resultados de la nueva organización común de mercado para el plátano, que entrará en vigor el próximo 1 de julio de 1993, para estimar cambios de expectativas

**CUADRO N.º 2**

**POSICION DE CANARIAS EN EL CONTEXTO NACIONAL**  
(Unidades: millones de pesetas)

INDICADOR	1989	1990	1991	1992	1990/89	1991/90	1992/91	Trienio	Tasa anual
1. PIBcf Canarias .....	1.756.943	1.901.519	2.071.717	2.226.107	8,23	8,95	7,45	26,70	8,21
2. PIBcf nacional .....	46.267.286	51.575.652	56.591.718	60.334.515	11,47	9,73	6,61	30,40	9,27
3. PIBcf Canarias/nacional .....	3,80	3,69	3,66	3,69	-2,91	-0,71	0,79	-2,84	-0,94
4. RRB Canarias .....	1.603.454	1.740.250	1.885.438	2.022.245	8,53	8,34	7,26	26,12	8,04
5. RRB nacional .....	46.267.286	51.575.652	56.591.718	60.334.515	11,47	9,73	6,61	30,40	9,27
6. RRB Canarias/nacional .....	3,47	3,37	3,33	3,35	-2,64	-1,26	0,60	-3,29	-1,10
7. RFBD Canarias .....	1.263.814	1.400.271	1.497.064	1.604.104	10,80	6,91	7,15	26,93	8,29
8. RFBD nacional .....	34.571.840	39.084.029	43.066.297	46.171.192	13,05	10,19	7,21	33,55	10,15
9. RFBD Canarias/nacional .....	3,66	3,58	3,48	3,47	-1,99	-2,97	-0,06	-4,96	-1,67
10. POB Canarias .....	1.475.555	1.485.015	1.493.784	1.502.299	0,64	0,59	0,57	1,81	0,60
11. POB nacional .....	38.644.609	38.768.475	38.875.110	38.974.958	0,32	0,28	0,26	0,85	0,28
12. POB Canarias/nacional .....	3,82	3,83	3,84	3,85	0,32	0,31	0,31	0,95	0,32
13. PIB/habitante Canarias .....	1.190.700	1.280.471	1.386.892	1.481.800	7,54	8,31	6,84	24,45	7,56
14. PIB/habitante nacional .....	1.197.251	1.330.350	1.455.731	1.548.033	11,12	9,42	6,34	29,30	8,96
15. PIB/habitante Canarias/nacional .....	99,45	96,25	95,27	95,72	-3,22	-1,02	0,47	-3,75	-1,25
16. RRB/habitante Canarias .....	10.866.679	1.171.874	1.262.189	1.346.100	7,84	7,71	6,65	23,87	7,40
17. RRB/habitante nacional .....	1.197.251	1.330.350	1.455.731	1.548.033	11,12	9,42	6,34	29,30	8,96
18. RRB/habitante Canarias/nacional .....	90,76	88,09	86,70	86,96	-2,95	-1,57	0,29	-4,20	-1,41
19. RFD/habitante Canarias .....	856.501	942.934	1.002.196	1.067.766	10,09	6,28	6,54	24,67	7,64
20. RFD/habitante nacional .....	894.610	1.008.139	1.107.812	1.184.637	12,69	9,89	6,93	32,42	9,84
21. RFD/habitante Canarias/nacional .....	95,74	93,53	90,47	90,13	-2,31	-3,28	-0,37	-5,86	-1,98
22. RFD/habitante (*) Canarias .....	876.338	964.940	1.036.287	1.098.186	10,11	7,39	5,97	25,32	7,83
23. RFD/habitante (*) nacional .....	894.610	1.008.139	1.107.812	1.184.637	12,69	9,89	6,93	32,42	9,84
24. RFD/habitante (*) Canarias/nacional .....	97,96	95,71	93,54	92,70	-2,29	-2,27	-0,90	-5,36	-1,82

RRB = Renta Regional Bruta.  
RFBD = Renta Familiar Bruta Disponible.  
POB = Población.  
RFD = Renta Familiar Disponible.

(\*) Corregida de precios.

Fuente: Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas.

en dicho sector. En cualquier caso, es en este sector en el único en el que aumentó la población ocupada en 1992, y en el que se redujo de forma importante la población parada. Todos los indicadores relacionados con la actividad del sector de la construcción son aún bastante negativos como para esperar que se aleje la fuerte recesión de este sector. Si bien los ritmos de entrada de turistas siguen un relativo crecimiento, hasta que no se disponga de un indicador del gasto turístico poco podemos aventurarnos a comentar sobre su impacto en el conjunto de la economía.

## **2. La evolución de la economía canaria durante el período 1980-1989**

La situación descrita hasta ahora no guarda ningún parecido con el comportamiento de la economía canaria durante el período 1980-1989. El cuadro n.º 3 recoge la evolución del VABpm de la Comunidad Autónoma de Canarias usando las series enlazadas recientemente por Angeles Gayoso Rico y Gervasio Cordero Mestanza. Aunque los datos utilizados no poseen carácter oficial hasta que no se disponga de las series enlazadas de la Contabilidad Regional elaboradas por el propio INE, pueden sernos de utilidad para la comparación que queremos efectuar en este apartado.

El cuadro mencionado es autoexplicativo, Canarias ganó posiciones durante dicho período casi sin interrupción. Durante todo ese lapso de tiempo, la economía canaria creció por encima de la media nacional, alcanzando incluso las mayores cotas de crecimiento regional entre 1985 y 1990. Durante ese período, el

fuerte crecimiento de la oferta turística y, por lo tanto, del sector de la construcción favoreció las altas tasas de crecimiento antes descritas. La caída de la demanda del turismo exterior y la crisis de la construcción que le siguió explican el comportamiento actual de la economía canaria.

¿Se podrá volver algún día a esta situación? Quizá ya no haya lugar para otra fase expansiva conjunta para el turismo y la construcción, debido, entre otras razones, al deterioro medioambiental de las zonas turísticas. Tal y como se comenta en el último apartado de este artículo, el Plan de Desarrollo de Canarias apuesta por el desarrollo del sector servicios, y ello a través de la creación de una zona *off-shore*. Antes de comentar esos proyectos, vamos a repasar las novedades que ha traído 1992 para la economía canaria.

## **II. NOVEDADES EN LA REGULACION DE LOS FLUJOS COMERCIALES Y DE DETERMINADOS PRODUCTOS AGRICOLAS**

Entre la fecha de publicación del artículo sobre la marcha de la economía canaria en el número 51 (1992) de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA y la fecha de la preparación de la presente publicación, se ha aprobado una serie de reglamentos comunitarios que, además de clarificar la regulación de las relaciones comerciales de Canarias con la CE y el resto del mundo, definen un conjunto de medidas específicas relativas a determinados productos agrícolas canarios. Para evitar repetir explicaciones ya vertidas en la citada publicación, aquí sólo se van a describir los aspectos más recientes de esta reglamentación.

## **1. Regulación de las relaciones comerciales de Canarias con la CE y el resto del mundo**

Dado que en Canarias no se aplica el régimen fiscal previsto en la Sexta Directiva en materia de armonización fiscal (1), que regula el sistema común del impuesto sobre el valor añadido, tampoco pueden ser de aplicación directa las disposiciones aprobadas hasta ahora (2) sobre la cooperación administrativa en materia de imposición indirecta (IVA) a la circulación de bienes entre Canarias y el resto de la CE, donde sí son de aplicación las disposiciones mencionadas. Estas disposiciones tienen como finalidad la abolición de las fronteras interiores entre los estados miembros.

El Reglamento 2713/92 de la Comisión, de 17 de septiembre de 1992 (3), que entró en vigor el 1 de enero de 1993, regula la circulación de mercancías tanto entre territorios aduaneros de la Comunidad donde no es de aplicación la Sexta Directiva mencionada (i.e. Canarias) y aquellos donde sí es de aplicación (i.e. Península y Baleares) como en el caso de intercambios entre territorios aduaneros donde no se apliquen estas disposiciones. En este sentido, dispone que, en dichos casos, las mercancías circularán con arreglo al procedimiento del tránsito comunitario interno.

El régimen de tránsito comunitario interno regula los movimientos de mercancías dentro de la Comunidad para facilitar el transporte de éstas reduciendo en lo posible las formalidades, controles e intervenciones administrativos; sobre todo, al pasar las fronteras interiores.

El 1 de enero de 1993 se em-

CUADRO N.º 3

**VABpm DE CANARIAS DURANTE EL PERIODO 1980-1989**  
**SERIES ENLAZADAS 1980-1990 (BASE 1986)**  
**(Millones de pesetas)**

	<i>Agricultura</i>	<i>Industria</i>	<i>Energía</i>	<i>Construcción</i>	<i>Servicios</i>	<i>Total</i>
<b>1980</b>						
Canarias .....	39.255	37.886	15.625	46.168	329.975	468.910
Porcentaje/total .....	8,37	8,08	3,33	9,85	70,37	100,00
Porcentaje/total nacional ...	3,63	0,98	2,35	3,64	3,93	3,07
<b>1981</b>						
Canarias .....	42.657	40.324	15.710	45.070	399.153	542.913
Porcentaje/total .....	7,86	7,43	2,89	8,30	73,52	100,00
Porcentaje/total nacional ...	4,13	0,94	2,10	3,43	4,04	3,15
<b>1982</b>						
Canarias .....	43.325	51.523	25.368	54.402	478.536	653.154
Porcentaje/total .....	6,63	7,89	3,88	8,33	73,27	100,00
Porcentaje/total nacional ...	3,60	1,10	2,59	3,61	4,18	3,29
<b>1983</b>						
Canarias .....	45.249	56.255	30.276	63.911	571.972-	767.664
Porcentaje/total .....	5,89	7,33	3,94	8,33	74,51	100,00
Porcentaje/total nacional ...	3,41	1,06	2,60	3,97	4,34	3,40
<b>1984</b>						
Canarias .....	53.143	67.515	39.426	66.875	677.588	904.548
Porcentaje/total .....	5,88	7,46	4,36	7,39	74,91	100,00
Porcentaje/total nacional ...	3,38	1,13	2,82	4,16	4,44	3,50
<b>1985</b>						
Canarias .....	49.675	66.041	41.341	74.911	789.991	1.021.957
Porcentaje/total .....	4,86	6,46	4,05	7,33	77,30	100,00
Porcentaje/total nacional ...	3,00	1,01	2,65	4,15	4,67	3,59
<b>1986</b>						
Canarias .....	57.832	88.008	71.292	101.550	902.174	1.220.856
Porcentaje/total .....	4,74	7,21	5,84	8,32	73,90	100,00
Porcentaje/total nacional ...	3,19	1,17	3,71	4,83	4,71	3,76
<b>1987</b>						
Canarias .....	66.967	109.986	73.750	129.728	1.008.406	1.388.807
Porcentaje/total .....	4,82	7,92	5,31	9,34	72,61	100,00
Porcentaje/total nacional ...	3,40	1,34	3,59	5,22	4,70	3,84
<b>1988</b>						
Canarias .....	68.171	121.558	74.743	183.457	1.094.876	1.542.792
Porcentaje/total .....	4,42	7,88	4,84	11,89	70,97	100,00
Porcentaje/total nacional ...	3,19	1,37	3,49	6,05	4,56	3,84
<b>1989</b>						
Canarias .....	78.084	126.803	66.726	211.199	1.272.497	1.755.309
Porcentaje/total .....	4,45	7,22	3,80	12,03	72,49	100,00
Porcentaje/total nacional ...	3,60	1,30	2,91	5,58	4,68	3,88

Fuente: El VABpm por comunidades autónomas. Serie enlazada 1980-1990 (base 1986) a precios corrientes. Elaborado por Angeles Gayoso Rico y Gervasio Cordero Mestanza.

pezó a aplicar el Reglamento (CE) n.º 2726/90 (4) del Consejo, relativo al tránsito comunitario. Con base en esta disposición, es la aduana de partida la que acepta y registra la declaración de tránsito comunitario, señala el plazo dentro del cual deberán ser presentadas las mercancías en la aduana de destino y toma las medidas de identificación que considere oportunas. Dichas medidas consistirán, como norma general, en el precintado de las mercancías.

Las aduanas de paso revisan la documentación que acompaña a cada envío, pero no inspeccionan la mercancía, salvo sospecha de alguna irregularidad. La aduana de destino diligencia la documentación y levanta los precintos.

El Acta Unica Europea prevé la creación de un mercado sin fronteras interiores. Este mercado único hará desaparecer todos los controles y formalidades en relación con la circulación de las mercancías comunitarias y las despachadas en libre práctica. Esa libertad hace que un sistema de control tan estricto como el del régimen de tránsito comunitario interno antes descrito pierda totalmente su sentido. De hecho, el código aduanero comunitario aprobado el 12 de octubre de 1992 (5), que empezará a aplicarse el 1 de enero de 1994, deroga expresamente el reglamento sobre el tránsito comunitario interno antes mencionado, con excepción de las mercancías comunitarias aún no acogidas a la total supresión de los derechos de aduana o a otras medidas establecidas en el Acta de Adhesión de España y Portugal. Esto significa que, en última instancia, sólo se seguirá utilizando este régimen en casos muy particulares, como es el del tráfico de mer-

cancías entre Canarias y el resto de la Comunidad Europea.

Incluso aunque en el año 2000 se aplique a las Islas Canarias el arancel aduanero común en su integridad, y desaparezca completamente la tarifa especial, la no aplicación del IVA en Canarias exigirá un seguimiento especial de los flujos comerciales con origen o destino en el Archipiélago. En otras palabras, se confirma la no inclusión de Canarias en los aspectos comerciales del mercado único sin fronteras interiores mientras la estructura del Impuesto General Indirecto de Canarias (IGIC) —el IVA canario— no sea adaptado de forma que se puedan aplicar las normas de cooperación administrativa en Canarias.

En otro orden de cosas, la consideración como productos sensibles de la mayoría de los productos protegidos hasta ahora con el arbitrio insular, «tarifa especial» de carácter proteccionista, aprobada en el Reglamento (CEE) n.º 564/93 del Consejo, de 8 de marzo de 1993 (6), permitirá su prórroga hasta el año 2000. Con la finalidad de mantener un cierto diferencial a favor de los productos de origen comunitario, a estos productos no se les podrá aplicar un tipo impositivo superior al 90 por 100 de los tipos de la exacción aplicada a los productos de los países terceros.

## **2. El régimen específico de abastecimiento**

El Reglamento (CEE) número 1601/92 del Consejo (7) y el 1695/92 de la Comisión (8) definen las características generales del régimen específico de abastecimiento (REA) que fue anunciado en el Reglamento (CEE) número 1911/91 (9) y en la decisión del Consejo de 26 de junio

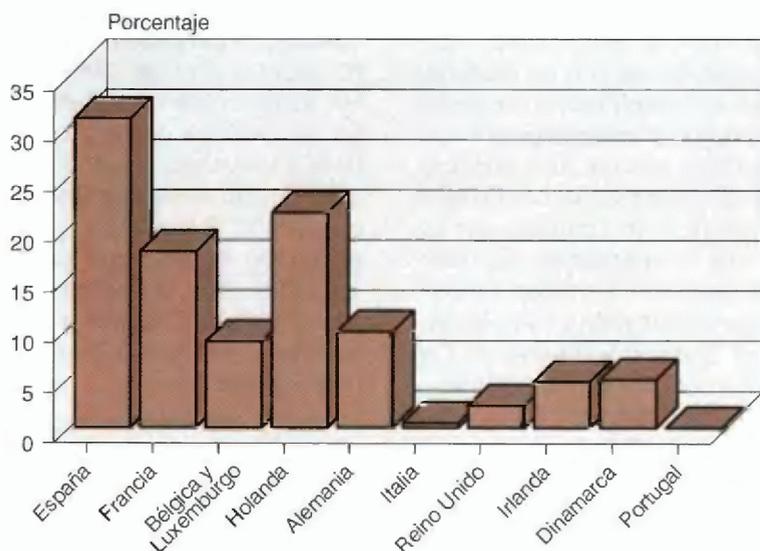
de 1991, estableciendo el POSEI-CAN (10).

Dicho régimen persigue que determinados productos agrarios, esenciales para el consumo humano y la transformación en Canarias, puedan seguir siendo importados a precios internacionales, evitando así que la aplicación de la política agrícola común (PAC) y el arancel aduanero común en Canarias afecte a dichos productos. De esta forma, la importación de terceros países de los productos contenidos en el REA no está sujeta ni a la tarifa exterior común ni a las exacciones reguladoras.

Ahora bien, estas facilidades dadas a los países terceros se ofrecen en condiciones equivalentes a los productores de la CE, que ahora no pueden seguir exportando sus productos a Canarias beneficiándose de las restituciones a la exportación, dado que éstas son incompatibles con la entrada de las Islas en el territorio aduanero de la CE y en la PAC. La solución ha consistido en el establecimiento de una ayuda a la importación de dichos productos comunitarios en Canarias que les permita compensar las diferencias de precios con las importaciones no comunitarias. Los gráficos 1 y 2 muestran la distribución de estas ayudas por productos y país de procedencia.

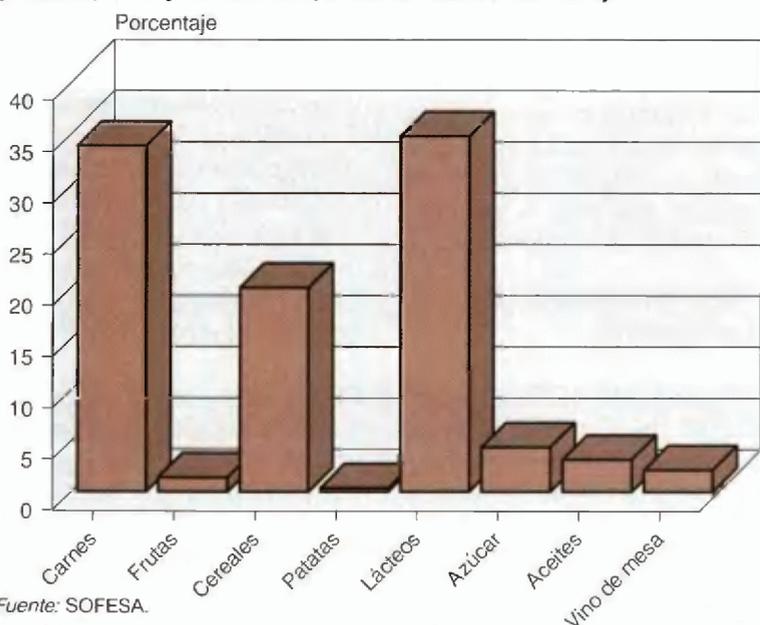
El funcionamiento del REA, en líneas generales, es el siguiente. Cada campaña se fija un plan o balance de abastecimiento para cada uno de los productos del REA. Los importadores están obligados a solicitar certificados de importación que les serán concedidos siempre y cuando no se haya agotado la previsión anual de abastecimiento. Según el producto, el tipo de certificado será diferente. Si se trata de productos que ya estaban sujetos a la pre-

**GRAFICO 1**  
**REPARTO DE LAS AYUDAS DEL REA**  
**POR PAIS DE PROCEDENCIA**  
 (Período, 1 de julio de 1992, a 28 de febrero de 1993)



Fuente: SOFESA.

**GRAFICO 2**  
**REPARTO DE LAS AYUDAS DEL REA**  
**POR TIPO DE PRODUCTO**  
 (Período, 1 de julio de 1992, a 28 de febrero de 1993)



Fuente: SOFESA.

sentación de un certificado de importación en la CE, será la presentación de este certificado de importación normal el que permita aplicar la exención de los derechos de importación ya señalados. Si se trata de productos no sujetos por la normativa comunitaria vigente a la presentación de un «certificado de importación» (CI), esta exención se aplicará previa presentación de un «certificado de exención» (CEX). Cuando los productos importados provengan del resto de la Comunidad Europea, el certificado a aplicar será el «certificado de ayuda» (CA). En cualquier caso, el impreso utilizado es el de certificado de importación vigente en la CE. El cuadro número 4 muestra el funcionamiento del REA hasta el final de marzo de 1993. Al despachar la mercancía, la presentación del certificado correspondiente exonera del pago de los aranceles y derechos compensatorios. Cuando se trata de productos originarios del resto de la CE, la presentación de los documentos de despacho de la mercancía en la Comunidad Autónoma de Canarias, junto a la solicitud de ayuda, permite obtener la ayuda a la importación antes citada. En caso de que se agotara el balance de abastecimiento, se podrían seguir importando dichas mercancías sin la necesidad de obtener los certificados de importación, pero no se beneficiarían de las exenciones previstas en el REA. También existe la posibilidad, ya utilizada, de solicitar a la Comisión la ampliación del balance de aprovisionamiento para la campaña en curso. De hecho habría que adoptar esta actitud por sistema si se quiere evitar que determinados agentes puedan utilizar el agotamiento del balance con fines especulativos. En relación con cier-

tos productos cárnicos, el REA plantea problemas de asignación de ayudas que pueden dar lugar a la reducción de ciertos balances, dado que protege tanto la importación de animales reproductores para el fomento de la ganadería local como la importación de productos cárnicos y sus derivados. Lo lógico parece ser que estas últimas ayudas vayan desapareciendo a medida que se desarrolle la ganadería local. En la actualidad, de hecho, ya se ha reducido el balance de algunos productos cárnicos para dar salida a los productos locales.

La posibilidad de acogerse a este régimen de abastecimiento está supeditada a que la repercusión de las ventajas llegue al usuario final. En definitiva, el objetivo perseguido consiste en que los consumidores canarios puedan seguir beneficiándose de los niveles de precios internacionales para los productos del REA. En ningún caso podría utilizarse esta ayuda para engrosar los márgenes comerciales de los importadores o distribuidores internos en Canarias.

Dado que la información sobre el seguimiento de los precios por productos e importadores del REA no se encuentra disponible por razones obvias de secreto estadístico, la única forma de comprobar el buen funcionamiento del sistema consiste en acudir a la evolución del IPC. Utilizando la ponderación del grupo de alimentación en la estructura del IPC vigente en la segunda mitad de 1992, se puede comprobar cómo los productos del REA vienen a representar cerca de un 60 por 100 del grupo alimenticio, y algo más de un 20 por 100 del índice global. La evolución del grupo alimenticio durante el primer semestre de funcionamiento del REA no muestra ninguna ten-

dencia al alza, sino más bien todo lo contrario; por lo que no cabe interpretar que hayan existido problemas graves en cuanto a la repercusión de las ventajas del REA sobre el usuario final.

Sin embargo, durante el segundo semestre del REA sí puede que surja alguna tensión inflacionista, al dejarse de emitir certificados por agotamiento de los balances para algunos productos. No obstante, durante ese período será difícil deslindar las subidas en precios originadas por la puesta en marcha del IGIC y las originadas por el funcionamiento del REA. Sería, por tanto, deseable que la Administración autónoma elaborase y publicase periódicamente unos índices globales de precios por productos que permitiesen un seguimiento del REA sin que se tenga que hacer mención explícita alguna sobre el comportamiento de ningún importador en concreto.

Los productos que se benefician del REA no podrán volver a exportarse a terceros países ni expedirse al resto de la CE. La única excepción a esta prohibición consiste en los productos obtenidos a partir de la transformación de productos del REA, siempre y cuando se trate de exportaciones o expediciones tradicionales destinadas al resto de la CE que no superen las corrientes tradicionales de comercio. Ahora bien, ni a estos productos transformados ni a los originarios del REA podrá concedérseles ninguna restitución a la exportación a partir de las Islas Canarias.

La orden de 1 de marzo de 1993, del Ministerio de Economía y Hacienda, sobre el REA precisa mucho más el alcance de esta prohibición de reexportación. En este sentido, por un lado, clarifica lo que se entiende por transformación, que consiste en toda ope-

ración diferente de las manipulaciones usuales admitidas en el régimen de depósito aduanero y, por otro, define que la cantidad máxima autorizada —en volumen físico— susceptible de ser expedida o exportada será la media de las expediciones o exportaciones de los tres años anteriores a 1992. En los años siguientes, esta cantidad máxima equivaldrá a la establecida para el año anterior más la media del aumento anual en los tres años anteriores al considerado.

También precisa esta orden ministerial que, siempre que medie una causa debidamente justificada, los productos que se benefician del REA pueden ser re-exportados previa renuncia por el interesado al beneficio del REA. Esta renuncia implicará la devolución de las ayudas o el pago de los derechos de importación con abono de los intereses de demora correspondientes, así como la reposición en el balance de las cantidades imputadas que hayan sido objeto de anulación. A los avituallamientos de buques y aeronaves no se les aplica esta exigencia de renuncia al REA.

La expedición de los certificados está supeditada a la constitución de una garantía o fianza que cubre normalmente un montante inferior al de la ayuda o exención. Esta exigencia reduce la posibilidad de que los importadores soliciten certificados de importación que no van a utilizar, ya que no quedaría liberada la garantía bancaria. En la mayoría de los casos, el plazo de validez de los certificados se calcula como los días restantes del mes en curso más un mes en los certificados de importación y de exención, y más dos meses en los certificados de ayuda.

La experiencia de los prime-

CUADRO N.º 4

FUNCIONAMIENTO DEL REA DURANTE EL PERIODO DEL 1 DE JULIO DE 1992 AL 30 DE MARZO DE 1993

PRODUCTO		Balance anual	Certificados de ayuda	Certificados de exención	Certificados de importación	Total	Porcentaje (%)	Ayuda
Reproducción raza pura bovina	C	4.300	2.459	0	0	2.459	57,19	9.352.244
Bovinos vivos	C	14.200	1.080	876	2.160	4.116	28,99	11.722.947
Reproductores raza porcina (machos)	C	160	43	0	0	43	26,88	1.682.947
Reproductores raza porcina (hembras)	C	2.200	751	0	0	751	34,14	26.505.493
Pollitos para reproducción	U	525.000	86.000	0	0	86.000	16,38	0
Carne bovina fresca o refrigerada	T	9.000	7.572,707	26,871	521,975	8.121,553	90,24	921.911.276
Carne bovina congelada	T	27.000	6.814,510	99,801	11.757,402	18.671,713	69,15	789.644.275
Carne porcina fresca o refrigerada	T	1.983	1.961,344	20,860	0	1.982,204	99,96	142.069.159
Carne porcina congelada	T	19.000	4.099,896	5.382,046	22,000	9.503,942	50,02	0
Carne de pollo congelada	T	30.000	2.064,598	26.507,129	0	28.571,727	95,24	64.578.299
Leche líquida	T	65.000	63.696,338	0	44,155	63.740,493	98,06	547.021.451
Leche en polvo	T	19.000	8.487,702	0	6.308,138	14.795,840	77,87	481.062.972
Mantequilla	T	4.500	1.444,011	0	372,911	1.816,922	40,38	158.374.770
Quesos	T	12.000	9.600,889	210	245,599	9.846,698	82,06	1.152.224.189
Huevos para incubar	U	525.000	97.200	0	0	97.200	18,51	443.786
Huevos secos para usos alimentarios	T	400	19,800	0	0	19,800	4,95	638.108
Patata de siembra	T	12.000	10.200,727	0	0	10.200,727	85,01	24.918.505
Trigo blando	T	124.000	71.836,500	0	15.515,000	87.351,500	70,44	618.327.718
Trigo duro	T	4.000	0	0	0	0	0,00	0
Cebada	T	19.000	6.142,780	0	5.235,698	11.378,478	59,89	57.241.045
Avena	T	1.000	227,220	0	0	227,220	22,72	2.604.829
Maíz	T	180.000	29.480,240	0	96.911,790	126.392,030	70,22	360.269.854
Arroz	T	120.000	7.100,231	0	1.467,044	8.567,275	7,14	156.727.668
Sémola de trigo	T	4.300	2.011,400	0	0	2.011,400	46,78	49.832.120
Sémola de maíz	T	30.000	6.558,532	0	0	6.558,532	21,86	133.216.477
Sémolas de otros cereales	T	1.200	0	0	0	0	0,00	0
Aglomerados «pallets»	T	1.500	0	0	0	0	0,00	0
Malta	T	16.500	2.212,680	0	3.050,000	5.262,680	31,90	21.011.168
Lúpulo	T	500	15,260	0	0	15,260	3,05	77.241
Aceites vegetales	T	35.000	13.695,381	4.796,881	0	18.492,262	52,84	37.486.463
Aceite de oliva	T	14.400	8.414,100	0	100,000	8.514,100	59,13	185.554.728
Embutidos de carne	T	13.000	5.997,702	128,606	0	6.126,308	47,13	159.520.429
Conservas de hígado	T	1.900	301,416	2,575	0	303,991	16,00	5.174.611
Conservas de pavo	T	600	49,064	0	0	49,064	8,18	0
Jamones y trozos de jamón	T	3.000	2.962,137	5,225	0	2.967,362	98,91	124.356.733
Paletas y trozos de paletas	T	2.600	1.911,336	13,880	0	1.925,216	74,05	63.879.094
Demás conservas de porcino	T	3.450	2.463,190	16,584	3,000	2.482,774	71,96	41.854.379
Conservas de carne o despojos de bovinos	T	2.500	669,058	0	495,435	1.164,493	46,58	58.355.401
Azúcar	T	60.000	5.664,759	0	34.282,045	39.946,804	66,58	307.596.081
Jarabes	T	3.000	217,880	0	19,000	236,880	7,90	510.223
Leche vegetal	T	12.000	3.440,813	0	0	3.440,813	28,67	100.446.486
Prep. dif. homogeneizadas, frutos no agrios.	T	1.250	1.218,353	1,090	7,292	1.226,735	98,14	32.782.914
Piña	T	1.700	411,148	1.470,197	14,870	1.626,215	95,66	0
Agrios	T	500	193,136	0	0	193,136	38,63	1.121.638
Peras	T	1.600	22,554	7,575	146,498	176,627	11,04	0
Albaricoques	T	150	150,000	0	0	150,000	100,00	4.626.936
Melocotones	T	7.600	2.673,589	399,726	385,967	3.459,282	45,52	48.202.251
Fresas	T	100	37,681	0	0	37,681	37,68	1.875.710
Mezclas de frutas	T	1.450	437,189	511,155	79,000	948,423	65,41	9.169.373
Demás conservas de fruta	T	650	50,546	19,233	6,648	76,427	11,76	1.262.483
Preparados lácteos sin grasa	T	800	103,485	0	0	103,485	12,94	2.643.706
Vinos	HL	234.000	139.481,360	0	63,000	139.544,360	59,63	152.254.912
Tabaco en rama sin desvenar	T	20.000	0	3.541,250	84,000	3.625,250	18,13	0
Tabaco en rama desvenado	T	20.000	0	6.840,929	0	6.840,929	34,20	0
Cigarros o puros sin envoltorio	T	20	0	16,387	0	16,387	81,94	0
Mezcla para cigarrillos, puritos y cigarros o puros.	T	500	0	138,612	0	138,612	27,72	0
Tabaco homogeneizado	T	400	0	328,254	0	328,254	82,06	0
Tabaco esponjado	T	1.500	0	58,453	0	58,453	3,90	0

U: unidades; T: toneladas; HL: hectólitros; C: cabezas. (\*) Porcentaje del total de certificados expedidos sobre el balance.

Fuentes: Certificados de importación, exención y ayuda: Delegaciones Territoriales del Ministerio de Comercio en Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife. Recoge datos desde el 1 de julio hasta marzo de 1993. Ayudas concedidas: Sofesa. Recoge datos desde el 1 de julio hasta febrero de 1993.

ros meses de funcionamiento del REA demostró que la cuantía de las fianzas estaba suponiendo una carga financiera difícil de soportar para muchos operadores canarios, debido a su reducido tamaño empresarial. Además, el plazo de validez de los certificados demostró ser, en muchas ocasiones, demasiado corto, debido a las condiciones de lejanía e insularidad del Archipiélago y a su dependencia del transporte marítimo, condiciones que dificultan la resolución de eventualidades e imprevistos sin que ello signifique un importante consumo de tiempo.

Por todo ello, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo español ha presentado una solicitud de modificaciones de gestión del REA que, de aprobarse, permitiría acercar el nivel de las fianzas y el período de validez de los certificados en el REA al régimen general de certificados de importación y exportación, que es, en la mayoría de los casos, sensiblemente más favorable. De hecho, la Comisión ya ha aceptado liberar garantías emitidas y no utilizadas en su totalidad durante los primeros tres meses del REA para evitar generar excesivos costes a los importadores.

### **3. Medidas específicas relativas a determinados productos agrícolas canarios, y organización común del mercado del plátano en la Comunidad Europea**

La gran mayoría de las disposiciones aprobadas en materia de productos agrícolas canarios en el último año forman parte del desarrollo del POSEICAN. Dentro de este grupo, encontramos las medidas específicas en favor de la papa, los sectores hortofrutícolas y las flores, las primas

por oveja y cabra, las ayudas al consumo de productos lácteos frescos de las Islas Canarias, y las ayudas al mantenimiento del cultivo de vides destinadas a la producción de vinos en Canarias, entre otras. Estas medidas, unidas a las destinadas al apoyo del sector pesquero, confirman el interés de la CE en flexibilizar la aplicación de la PAC en Canarias planteada en el POSEICAN.

Ahora bien, el producto agrícola cuya regulación comunitaria ha causado más expectación durante el pasado año ha sido, indudablemente, el plátano. Tras situar este problema en su contexto más amplio, pasaremos a describir la solución dada por la CE a través de la nueva organización común de mercado para el sector del plátano.

#### *El mercado comunitario del plátano*

La puesta en marcha del mercado único es completamente incompatible con la existencia de excepciones a la política comercial común. El mercado del plátano en la CE conforma, sin duda, una de esas excepciones, dado que existen al menos cuatro organizaciones nacionales de mercado totalmente diferentes. Dos estados miembros (España y Francia) tienen totalmente contingentados sus mercados nacionales a favor de sus propias producciones. Cuatro estados miembros (Italia, Portugal, Grecia y el Reino Unido) establecen igualmente contingentados a la importación, pero están abiertos a la producción de países terceros. Cinco estados miembros (Holanda, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo e Irlanda) no aplican ningún tipo de restricciones cuantitativas, pero sí aplican íntegramente el arancel consolidado del GATT, del 20 por 100. Por último,

Alemania no aplica restricciones cuantitativas y se beneficia de un contingente arancelario de derecho nulo.

Estas diferentes organizaciones de mercado implican que las pautas de suministros sean muy diferentes. Así, nos encontramos con países, como España, que sólo consumen plátanos comunitarios (producción canaria), países como Alemania, Luxemburgo y Dinamarca que únicamente se abastecen de plátanos de terceros países —países no ACP (11)—, y países como Francia e Italia que se abastecen de los tres tipos de productores (comunitarios, ACP y terceros países), aunque reservan una parte importante de su mercado a uno de los tres tipos.

El reparto aproximado del mercado comunitario entre las tres fuentes de suministro es de un 58 por 100 para los países terceros (zona dólar), un 19 por 100 para los países ACP y el 23 por 100 restante para los productores comunitarios.

La solución a este conflicto exigía equilibrar intereses muy heterogéneos. Por un lado, respetar los principios del mercado único, que implican la no existencia de barreras internas en la CE, y que, por tanto, las importaciones sean tratadas por igual en todos los estados miembros. Es obvio que, una vez puesto en marcha el mercado único, de nada le serviría a España pretender seguir reservando su mercado para los productores canarios si cualquier importador en Alemania pudiera seguir importándolos con arancel cero y enviarlos libremente, sin mediar controles fronterizos, a España. Por otro lado, respetar las cuotas de mercado de los productores comunitarios y ACP, que no podrían sobrevivir sin protección frente a las importaciones

de terceros países, y, por último, respetar los intereses de los productores e importadores de plátanos de la zona dólar. Todo ello debía hacerse respetando, igualmente, la necesidad de ofrecer a los consumidores comunitarios los mejores precios posibles.

*La organización común del mercado del plátano en la CE*

El 13 de febrero de 1993, el Consejo aprueba, a través del Reglamento (CEE) n.º 404/93 (12), la creación de la organización común de mercado (OCM) para el sector del plátano, que será aplicable a partir del primero de julio de este mismo año. Esta OCM tiene tres pilares fundamentales. En primer lugar, la organización de la producción comunitaria; en segundo lugar, el régimen de ayudas, y por último, el régimen de intercambios con los países terceros.

La OCM del sector del plátano plantea una serie de medidas que tienen como objetivo una mejor adecuación de la oferta comunitaria a la nueva situación. En primer lugar, se establece la necesidad de definir normas de calidad que deberán ser respetadas por todos aquellos productos que pretendan ser distribuidos en la CE. Se fomenta también la creación de organizaciones de productores que sean capaces de promocionar la concentración de la oferta, introducir innovaciones técnicas y representar una parte significativa de la producción y de los productores. Una vez hayan sido reconocidas como tales organizaciones por los estados miembros, podrán recibir ayudas para su constitución y funcionamiento administrativo durante cinco años a partir de su creación.

Estas disposiciones exigen alterar la actual estructura organi-

zativa del sector, modificación que ya se ha producido en España con la supresión de la Comisión Regional del Plátano (CREP) y la Comisión del Comercio del Plátano a través del Real Decreto 821/1993, de 28 de mayo.

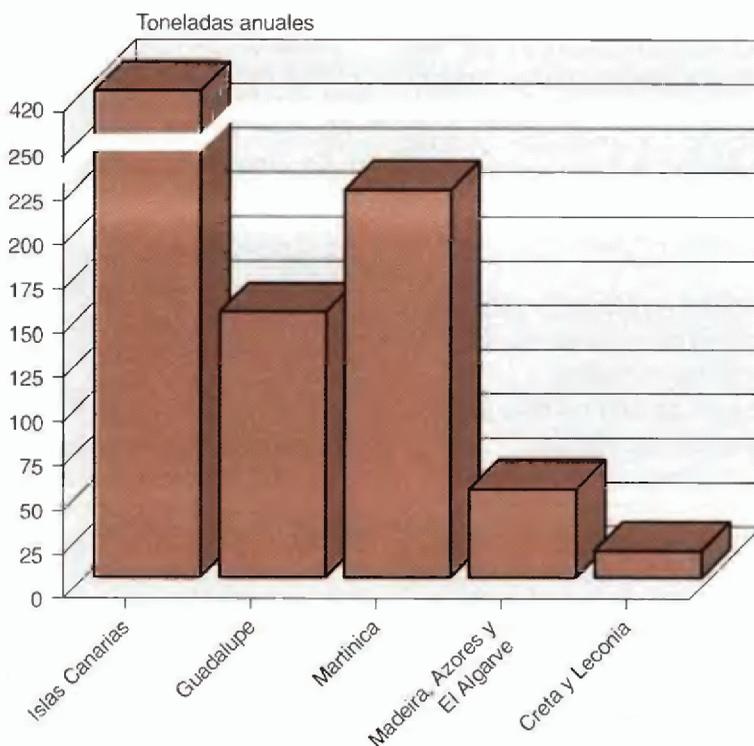
El régimen de ayudas se compone de tres apartados: uno, relacionado con las ayudas estructurales; otro, relacionado con las ayudas compensatorias por caída de precios, y, por último, existen primas para aquellos productores que decidan abandonar su actividad.

En cuanto a las ayudas estructurales, existe la posibilidad de poner en marcha programas operativos de acuerdo con la legis-

lación vigente sobre los fondos estructurales comunitarios. Estos programas se deberán plantear, al menos, dos de los tres objetivos siguientes: aplicar estrategias cualitativas y comerciales a los productos de una zona en función de la evolución previsible de los costes y del mercado, procurar que la producción aumente su respeto por el medio ambiente y mejorar la competitividad.

Si se produce una pérdida en los ingresos en una campaña, los miembros de una organización de productores reconocida podrán recibir una ayuda compensatoria que se fijará como la diferencia entre unos ingresos medios de referencia —calculados con base en las condiciones

**GRAFICO 3  
PRODUCCION COMUNITARIA DE PLATANOS  
SUSCEPTIBLE DE RECIBIR AYUDAS COMPENSATORIAS**



vigentes antes del 1 de enero de 1993— y los ingresos medios del año en cuestión. El límite a la producción comercializada que puede beneficiarse de estas ayudas viene reflejado, por zonas de producción, en el gráfico 3.

Por último, la Comisión ofrece una prima de 100 ecus por hectárea a todo productor comunitario que arranque todas o la mitad de sus plataneras, si se trata de una explotación inferior o superior a 5 hectáreas, respectivamente. También deberá comprometerse a no volver a cultivarlas en un período de veinte años a partir de su arranque. Por razones ecológicas, de conservación del suelo o climáticas, la Comisión puede autorizar a un estado miembro a excluir de estas primas de arranque a determinadas zonas de su territorio.

El régimen de intercambios con países terceros ha quedado organizado de la forma siguiente. Anualmente, se diseña un balance provisional de producción, consumo, importaciones y exportaciones en la CE, que puede ser revisado durante la campaña en caso de que se produzcan circunstancias excepcionales.

La importación de plátanos está sujeta a la presentación de un certificado de importación, cuya emisión exige la constitución de una garantía. Estos certificados pueden ser utilizados en cualquier estado miembro. Existen tres tipos de importaciones: las tradicionales ACP, que vienen fijadas en un anexo del reglamento y alcanzan un total anual de 857.700 toneladas de peso neto; las no tradicionales ACP, que son las cantidades que sobrepasen el nivel fijado como tradicional para cada país ACP, y, por último, las de países terceros, que hacen referencia a las im-

portaciones de países terceros sin incluir a los países ACP.

Se establece un contingente arancelario anual de dos millones de toneladas netas para la importación de plátanos de países terceros, sujetas a un derecho de importación de 100 ecus por tonelada (cantidad que representa, aproximadamente, un derecho *ad valorem* de un 20 por 100), y para las importaciones de plátanos no tradicionales ACP, sujetas a derecho nulo. Este contingente se irá aumentando a medida que aumente la demanda comunitaria. Las reexportaciones de estos tipos de plátanos fuera de la CE no serán imputadas a este contingente. Las importaciones efectuadas una vez agotado el contingente estarán sometidas a un derecho de 850 ecus por tonelada para las importaciones de países terceros y de 750 ecus por tonelada en el caso de las importaciones de plátanos ACP no tradicionales.

Las disposiciones de aplicación del régimen de importación de plátano en la Comunidad han quedado reguladas por los reglamentos (CEE) n.º 1442/93 (13) y número 1443/93 (14) de la Comisión de 10 de junio de 1993. Estos reglamentos definen el mecanismo de reparto de los diferentes contingentes establecidos para la importación de plátanos en la Comunidad Europea.

Dada la actual estructura de precios, este esquema va a significar que los plátanos de países terceros dentro del contingente van a poder entrar en la CE a precios sensiblemente inferiores a los plátanos comunitarios. Sin embargo, ahora van a poder circular libremente entre los países de la CE, lo que significa que los precios finales dependerán de cuál va a ser su política de penetración. Si pretenden ganar lo antes posible

cuotas de mercado, procurarán establecerse en todos los mercados comunitarios, y para ello tenderán a mantener un diferencial de precios que les facilite esa penetración. Si, por el contrario, no tienen esa gran prisa en penetrar en mercados hasta ahora inaccesibles, podrán aumentar sensiblemente sus beneficios en la CE. El precio comunitario final permitirá calcular la pérdida que esta organización de mercado significará para los consumidores comunitarios de plátanos.

En Alemania, pese a las protestas de importadores y consumidores, tendrán que importar, a partir del próximo mes de julio, con el derecho de 100 ecus por tonelada y abandonar el contingente de derecho nulo del que se beneficiaban hasta ahora. Este derecho nulo, sin embargo, no ha significado que los precios CIF en Alemania hayan sido muy diferentes a los vigentes durante los últimos años en otros países, en los que sí que se aplicaba el arancel consolidado del 20 por 100 (e.g.: Holanda e Italia). Los bajos precios al por menor en Alemania tienen más que ver con la comercialización interior que con los precios de importación, aranceles incluidos. En cualquier caso, cabe esperar que se mantenga la oposición a esta organización común de mercado desde países, como Alemania, en los que la aplicación del derecho específico de 100 ecus por tonelada tiene todas las probabilidades de aumentar el precio final a los consumidores.

Pero la oposición principal a esta nueva organización de mercado viene del exterior. Aunque la creación de esta nueva OCM puede considerarse un éxito para los productores comunitarios, en realidad lo que han conseguido es situarse al mismo nivel que

otros productos de la PAC. Pero, dado que toda la PAC está denunciada por gran parte de los miembros del GATT, no cabe esperar que esta solución sea eterna para los productores comunitarios en general, y canarios en particular.

### **III. LOS PRINCIPALES ESTRANGULAMIENTOS Y PRIORIDADES DE LA POLÍTICA ECONOMICA EN CANARIAS**

El 15 de diciembre de 1992, el Gobierno de Canarias aprobó un primer borrador de plan de desarrollo (PDCAN) que contenía las aportaciones de todas las consejerías de la Comunidad Autónoma de Canarias, coordinadas y refundidas por la Consejería de Economía y Hacienda. Estas aportaciones están estructuradas en tres partes fundamentales: una descripción de la situación del sector económico o ámbito de actuación de cada centro gestor, una relación de los principales estrangulamientos identificados (véase recuadro), y una lista de medidas y acciones a acometer. Al mismo tiempo, se aprobaron los denominados ejes prioritarios del plan de desarrollo. Desde el 15 de marzo al momento actual, se han ido matizando estas aportaciones y se ha dado contenido a los ejes prioritarios antes mencionados. En este apartado, vamos a describir y evaluar los elementos fundamentales. Antes de entrar en materia, conviene matizar expresamente que, al encontrarse el PDCAN todavía en proceso de elaboración, la información aquí comentada no puede tomarse en ningún momento como definitiva.

#### **1. El nuevo modelo de desarrollo**

En primer lugar, comentaremos el modelo de desarrollo planteado en el análisis efectuado en el PDCAN. Este análisis reconoce la caducidad del actual modelo de desarrollo basado en los denominados complejos turístico-construcción y agropesquero-exportador como motores de la actividad económica en Canarias. La construcción ya no va a poder basarse en edificaciones turísticas, sino que deberá contentarse con las inversiones públicas en infraestructuras básicas y de dotaciones sociales. El sector agropesquero podrá, quizá, mantener sus niveles de actividad en términos de su aportación al PIB, pero su obligada reconversión implicará, necesariamente, una reducción de su aportación a la generación de empleo en las Islas. Una de sus principales aportaciones consistirá en sus propiedades de factor de conservación ecológica y de fijación de la población en medios rurales. Esta preocupación por el medio ambiente se refleja igualmente en la definición de ejes prioritarios, en los que va indisolublemente unida a la mejora de las actuaciones en materia turística.

El análisis del PDCAN mantiene, por lo tanto, que las oportunidades de futuro vendrán de una potenciación de los sectores de servicios e industrial en Canarias. Para ello, será indispensable resolver los problemas básicos del sector turístico, y completar el marco económico y fiscal actual de forma que se potencien las actividades financieras, de seguros y de exportación.

Además de establecer los principales estrangulamientos estructurales y sectoriales, de los que se ofrece un cuadro resumen, se

destaca la importancia del coste de la insularidad, no entendido sólo como el aglomerado de costes de transporte y otros que implica la situación geográfica del territorio insular, sino como el resultado de la difícil aparición de economías de escala, de la fragmentación de un mercado ya pequeño, de la dificultad de articular los mercados interiores y exteriores, y del complicado abastecimiento de bienes intermedios en el proceso productivo, entre otros aspectos.

#### **2. Fijación de prioridades en las actuaciones a través de medidas, acciones y ejes de desarrollo**

Más que reflejar las cerca de 60 medidas y 300 acciones contempladas en el PDCAN, cabe en este epígrafe analizar la relación de esta estructura de medidas y acciones con la de programas y objetivos presupuestarios. Desde un principio, se unieron conceptualmente ambos grupos de categorías, lo que vino posibilitado esencialmente por la unificación de las consejerías de Economía y Hacienda en la última reforma de la estructura del Gobierno de Canarias.

Esta unidad de criterios posibilitó que los objetivos cuantificables de los diferentes centros gestores tuvieran de inmediato una implicación presupuestaria fácilmente evaluable. Sirvió también para adecuar la estructura presupuestaria interna a las prioridades establecidas en materia de planificación, consiguiendo que los programas y objetivos presupuestarios a partir de 1994 puedan recoger fielmente la jerarquización establecida con criterios económicos más amplios de los meramente presupuestarios.

Ahora bien, esta simbiosis planificación-presupuestos tiene también otras implicaciones. En muchos casos, esta adecuación trae consigo que las medidas planteadas reflejen más un ámbito de actuación que una medida en términos de política económica (e.g.: cubrir la educación secundaria). Esta inconsistencia viene suplida por la definición de estrangulamientos sectoriales y de ejes prioritarios de desarrollo. Estos ejes, sus objetivos de política económica, junto con sus respectivas dotaciones presupuestarias, condensan las prioridades de la actuación de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Si las medidas y acciones reflejan el conjunto total de actuaciones de los diferentes centros gestores, los ejes representan una selección de dicho conjunto total en forma de grandes prioridades. Así, el reparto de los fondos presupuestarios entre medidas y acciones permite establecer las prioridades sectoriales e intrasectoriales, mientras que la visión de los ejes es totalmente horizontal.

Dentro de los objetivos de cada eje, pueden entrar medidas y acciones de los centros gestores más dispares. Uno de los trabajos más arduos de este proceso consistió en definir qué medidas y acciones, o qué proporción de dichas medidas y acciones, formaban parte de cada uno de los objetivos de los diferentes ejes. Así, de la medida destinada a la mejora de la calidad del agua, sólo un 30 por 100 se considera que contribuye a la consecución del tercer objetivo (preservación y elevación de la calidad del entorno medioambiental, con especial atención a las zonas turísticas) del primer eje prioritario (turismo, urbanismo, medio ambiente), ya que esa proporción

CUADRO N.º 5

**ASIGNACION DE LOS CREDITOS DE 1993 (CAPS. 4, 6 Y 7)  
A LOS EJES HORIZONTALES DEL PDCAN  
(Miles de pesetas)**

	Caps. 4, 6 y 7	Porcentaje/Eje	Porcentaje/total
<b>EJE 1</b> .....	8.443.893,3	100,00	27,21
Objetivo 1 .....	436.000,0	5,16	1,40
Objetivo 2 .....	1.474.104,1	17,46	4,75
Objetivo 3 .....	1.461.043,4	17,30	4,71
Objetivo 4 .....	2.089.915,0	24,75	6,73
Objetivo 5 .....	1.998.230,8	23,66	6,44
Objetivo 6 .....	984.600,0	11,66	3,17
<b>EJE 2</b> .....	10.593.862,8	100,00	34,13
Objetivo 1 .....	5.378.405,3	50,77	17,33
Objetivo 2 .....	3.064.588,5	28,93	9,87
Objetivo 3 .....	2.150.869,0	20,30	6,93
<b>EJE 3</b> .....	6.461.605,8	100,00	20,82
Objetivo 1 .....	0,0	0,00	0,00
Objetivo 2 .....	1.055,8	0,02	0,00
Objetivo 3 .....	196.250,0	3,04	0,63
Objetivo 4 .....	1.960.000,0	30,33	6,32
Objetivo 5 .....	1.844.500,0	28,55	5,94
Objetivo 6 .....	2.459.800,0	38,07	7,93
<b>EJE 4</b> .....	5.537.302,0	100,00	14,77
Objetivo 1 .....	4.583.226,0	82,77	14,77
Objetivo 2 .....	645.235,0	11,65	2,08
Objetivo 3 .....	308.841,0	5,58	1,00
<b>TOTAL</b> .....	<b>31.036.663,9</b>		

**EJES Y OBJETIVOS:**

**EJE 1.** Turismo y servicios. Urbanismo, medio ambiente y recursos naturales.

Objetivo 1. Realización de una planificación y ordenación integral del territorio.

Objetivo 2. Racionalización de la utilización de recursos naturales.

Objetivo 3. Preservación y elevación calidad entorno medioambiental, especialmente en zonas turísticas.

Objetivo 4. Mejora y calidad de la oferta del sector turístico.

Objetivo 5. Mejora infraestructura accesibilidad y servicios en zonas turísticas.

Objetivo 6. Reestructuración del sector turístico.

**EJE 2.** Educación, formación profesional, mercado del trabajo y problemática social.

Objetivo 1. Elevar la cualificación profesional de la población activa y coordinar acciones de formación profesional en los diferentes centros gestores.

Objetivo 2. Promoción del empleo.

Objetivo 3. Paliar situaciones de marginación social que impiden la integración en el mercado de trabajo.

**EJE 3.** Nuevas actividades productivas y de servicios, régimen económico, I+D, ayudas a empresas.

Objetivo 1. Fomento y desarrollo bases económicas del nuevo régimen económico y fiscal.

Objetivo 2. Coordinación acciones de información, asesoramiento y tramitación de ayudas a PYME.

Objetivo 3. Fomento relaciones económicas con Africa.

Objetivo 4. Fomento acciones I+D.

Objetivo 5. Potenciación de nuevos sectores productivos y de servicios.

Objetivo 6. Reestructuración de los sectores agrario y pesquero.

**EJE 4.** Accesibilidad, comunicaciones y telecomunicaciones.

Objetivo 1. Facilitar la integración territorial insular.

Objetivo 2. Facilitar la integración territorial regional.

Objetivo 3. Facilitar la integración territorial canaria con el exterior.

Fuente: Consejería de Economía y Hacienda. Gobierno de Canarias.

refleja la parte de las actuaciones destinadas a la mejora de la calidad del agua en zonas turísticas.

El cuadro n.º 5 contiene una relación de los ejes y sus objetivos que puede servirnos de guía para describir su contenido. El primer eje pretende hacer compatibles dos elementos que hasta ahora han estado poco hermanados en Canarias: desarrollo turístico y medio ambiente. Para ello, se considera que no se pueden resolver los problemas del sector turístico sin pasar antes por una planificación del territorio y del uso de los recursos naturales. Las medidas en materia exclusivamente turística pasan, necesariamente, por un aumento de la calidad de la oferta, junto con la mejora de todos aquellos servicios e infraestructuras de apoyo al sector, así como las actividades complementarias de ocio sin incremento de la oferta de alojamiento.

El segundo eje pretende acometer los problemas del mercado de trabajo en Canarias desde una perspectiva amplia. De ahí que, junto a las tradicionales acciones en materia de promoción de empleo, aparezcan los esfuerzos de adecuación de las enseñanzas profesionales a las necesidades del mercado de trabajo. Para ello, se pretende coordinar todo el amplio conjunto de actuaciones de formación profesional llevadas a cabo por los diferentes centros gestores del Gobierno de Canarias. Reconociendo que gran parte del fracaso de la población activa para acceder a los puestos de trabajo efectivamente demandados tiene sus raíces en problemas de marginación social, se han incluido en este eje todas las actuaciones encaminadas a favorecer la integración en el mercado de trabajo de los sectores más desfavorecidos de la población.

El tercer eje recoge el apoyo a aquellas actividades que se considera que pueden ser potencialmente generadoras de una mayor capacidad productiva y, por tanto, de empleo en Canarias. Además, se añade la reestructuración de los sectores agrario y pesquero, por las mismas razones. Los dos primeros objetivos de este eje son meramente cualitativos. El primero plantea el desarrollo de las bases económicas del nuevo régimen económico y fiscal de Canarias. Estas no han sido aprobadas todavía, pero, en líneas generales, pretenden hacer de Canarias una zona especial de promoción económica a través de fuertes incentivos fiscales.

En relación con este objetivo, se pueden hacer los siguientes comentarios. Las zonas especiales y los centros *off-shore* son áreas, ciudades o países en los cuales se aplican legislaciones menos restrictivas que las domésticas, así como tipos impositivos especialmente bajos sobre las operaciones financieras, en particular, y mercantiles, en general. Estas zonas están basadas, por lo tanto, en un control de cambios menos estricto y en una presión fiscal casi nula. Su carácter *off-shore* viene dado por la consideración de no residentes de todas aquellas entidades que operen en la zona especial o centro *off-shore*.

En la actualidad, una de las grandes dudas estriba en saber si las empresas residentes instaladas en Canarias podrían beneficiarse de parte de estos incentivos fiscales o si, por el contrario, sólo podrían hacerlo aquellas empresas no residentes ubicadas en torno a un espacio físico acotado, probablemente en torno a las futuras zonas francas en puertos y aeropuertos. Esta consideración

es de especial interés para las empresas dedicadas a actividades de producción, transformación, manipulación y comercialización de mercancías, ya que el resto de las actividades, como las financieras o de seguros, no precisan de una localización física determinada.

Otra cuestión consistiría en precisar el fin último de estas ventajas fiscales y, por ende, de la zona especial. A corto plazo, parece bastante difícil que se pueda conseguir hacer de Canarias un gran centro financiero *off-shore*. Si se quiere poner en marcha un centro financiero de carácter operativo —es decir, en el que se efectúen depósitos y operaciones crediticias normales, en vez de un simple registro de transacciones que puedan usar los grandes bancos para facilitar su planificación fiscal—, las dificultades aumentan, dado que las principales localizaciones por zonas horarias han sido tomadas y la mayoría de los grandes centros financieros internacionales (v.g., Londres) ofrecen desde hace tiempo facilidades *off-shore*.

Por lo tanto, estas facilidades financieras, más que constituir un fin último, se han de contemplar como elementos instrumentales para conseguir atraer capitales hacia otro tipo de actividades, como son la transformación y re-exportación de bienes y las relacionadas con el sector turístico. En este sentido, si no fuera posible incluir las actividades turísticas locales en el seno de la zona *off-shore*, sí considero que deberían existir medidas de incentivo fiscal para aquellas empresas, o agrupaciones de empresas, turísticas que faciliten la concentración de la oferta y la mejora de la calidad turística en Canarias. Si el objetivo consiste en alterar la estructura productiva de

## PRINCIPALES ESTRANGULAMIENTOS DE LA ECONOMIA CANARIA

### GLOBALES:

- Bajo nivel educativo de la población.
- Fragmentación del territorio y los mercados.
- Capacidad de carga excedida en varias islas (degradación del medio y sobrepoblación).
- Estructura administrativa compleja.
- Entorno próximo cambiante (Sáhara, CE).
- Fuerte aumento de la población activa.

### SECTORIALES:

#### AGRICULTURA Y GANADERIA:

- Escasez de suelo agrícola y de agua.
- Reducida dimensión de las explotaciones agrarias.
- Falta de protección frente a las importaciones.

#### PESCA:

- Envejecimiento de la flota.
- Disminución del caladero marroquí.
- Desorganización de las fases productiva y comercializadora.

#### INDUSTRIA:

- Reducido tamaño del mercado interno.
- Absoluta dependencia del exterior en la obtención de materias primas e *inputs* intermedios.
- Carencia de estructuras gerenciales en las empresas.

#### CONSTRUCCION:

- Rigidez de la oferta de alojamiento turística.
- Tradición de autoconstrucción no controlada.
- Fuerte impacto medioambiental.

#### SERVICIOS:

- Falta de coordinación e integración entre sistemas y empresas de transporte a escala insular y regional.
- Insuficiente oferta exportable.
- Exceso de oferta de alojamientos turísticos.
- Déficit en infraestructura, equipamiento y servicios colectivos y de ocio.

Fuente: Primer borrador del PDCAN (15-12-1992). Situación estratégica de las Islas Canarias (D.C. de Planificación Presupuesto y Gasto Público, junio de 1992).

Canarias, es preferible otorgar fuertes incentivos destinados a promover actividades concretas en sectores definidos que disponen de incentivos más débiles, aunque generalizados a todos los sectores productivos.

Este tercer eje también se plantea potenciar las relaciones económicas con el continente africano. Estas relaciones pueden ser de dos tipos: comerciales o de cooperación. En cuanto a las primeras, si bien es loable seguir intentando una mayor presencia de los productos canarios en es-

tos países, los problemas de balanza de pagos de los países africanos no permiten augurar un éxito espectacular a este tipo de operaciones meramente comerciales. Sí que tendría más sentido favorecer el denominado comercio «de maleta» que efectúan los africanos que se desplazan hasta Canarias para realizar sus compras. Este tipo de comercio ha disminuido mucho en los últimos tiempos debido a los fuertes controles impuestos a la inmigración en nuestras fronteras. Si se pudieran crear grandes centros o zonas comerciales alrededor de

los aeropuertos, completamente francos y libres de impuestos, a los que pudieran acceder los compradores africanos sin necesidad de entrar en territorio insular, podrían quizás evitarse los conflictos fronterizos y potenciar este tipo de actividad, que sería totalmente complementaria con la creación del centro *off-shore* o la zona especial de Canarias.

El mecanismo tradicionalmente utilizado para la penetración en el continente africano es el de la cooperación económica y técnica. La transferencia de tec-

nología y la realización de obras de infraestructura en estos países es la mejor forma, y la más segura, de establecer relaciones económicas y comerciales duraderas. De ahí que el cuarto objetivo de este eje pretenda potenciar las actividades de I+D principalmente en sectores en los que esta transferencia de tecnología puede ser de mayor interés para estas relaciones de cooperación: tecnología del agua, medioambiental, agraria y pesquera.

La potenciación de nuevos sectores productivos y de servicios queda totalmente supeditada a la aprobación de las bases económicas del régimen económico y fiscal de Canarias.

El cuarto eje recoge las inversiones a realizar para resolver los problemas de accesibilidad dentro de las Islas, entre las Islas y de las Islas con el exterior. Igualmente, se pretende potenciar los puertos estatales con la finalidad de crear un centro de distribución de contenedores, al mismo tiempo que se persigue aumentar la captación de tráfico de avituallamiento y de cruceros.

El quinto y último eje pretende la modernización de las administraciones públicas en Canarias, mejorando la gestión y la calidad de los servicios, racionalizando la estructura organizativa y de distribución de recursos humanos, favoreciendo los sistemas de gestión de los recursos humanos e introduciendo mejoras en los procesos de toma de decisiones, gestión y evaluación del gasto público. De este último objetivo depende la efectividad de este plan de desarrollo. De nada sirve plantear un esquema estructurado de objetivos si después no se plantean los mecanismos de seguimiento y evaluación constante de aquéllos. Para conseguir este objetivo, se ha planteado la

necesidad de integrar los criterios finales que se aprueben en el PDCAN en los procesos ya existentes de asignación de recursos, potenciar el presupuesto como instrumento gerencial, generalizar la evaluación de programas, proyectos y líneas de actuación como instrumento que permita valorar el impacto de éstos en los entornos socio-económicos de su ámbito, y mejorar los sistemas de información socio-económica a través de la construcción de la matriz de contabilidad social de Canarias y el desarrollo de indicadores propios de coyuntura.

Una vez culminado este esfuerzo de dotar de contenido a cada eje, se pasó a asignar los créditos correspondientes de la práctica totalidad de los capítulos 4, 6 y 7 en los presupuestos de 1993 a la nueva estructura de medidas y acciones, así como a los ejes creados. El cuadro n.º 5 recoge esta asignación de los créditos de 1993 a la estructura de ejes, cuyo total supone aproximadamente un 30 por 100 de los créditos asignados a la estructura total de medidas y acciones en los capítulos 4, 6 y 7.

Una vez culminado el análisis de la situación y la definición de prioridades, la labor a realizar por el Gobierno de Canarias consiste en aprobar la estructura del gasto público que considere que mejor se adapta a aquéllas. Para ello, además de decidir qué proporción del gasto total irá destinado a los capítulos 4, 6 y 7 en los próximos años, tendrá que alcanzar acuerdos que definan qué proporción del gasto en los mencionados capítulos corresponderá a los ejes prioritarios y cómo se distribuirá entre los diferentes ejes y objetivos de política económica. Naturalmente, este fin último no se podrá conseguir en

un único ejercicio presupuestario, pero con estas indicaciones los presupuestos anuales dispondrían de una guía para definir una actuación del gasto público acomodada a las prioridades establecidas en el PDCAN.

## NOTAS

(1) Sexta Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977.

(2) Reglamento CEE 218/92 del Consejo, de 27 de enero de 1992, sobre cooperación administrativa en materia de impuestos indirectos.

(3) Reglamento 2713/92 de la Comisión, de 17 de septiembre de 1992, relativo a la circulación de mercancías entre determinadas partes del territorio aduanero de la Comunidad.

(4) Reglamento CEE 2726/90, de 17 de septiembre de 1990, relativo al tránsito comunitario.

(5) Reglamento 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código Aduanero Comunitario.

(6) Reglamento CEE 564/93, de 8 de marzo, por el que se prorroga la aplicación del arbitrio insular —tarifa especial— de las Islas Canarias con ocasión de la introducción en estas islas de determinados productos sensibles procedentes de otras partes de la Comunidad.

(7) Reglamento CEE 1601/92 del Consejo, de 15 de junio de 1992, sobre medidas específicas en favor de las Islas, relativas a determinados productos agrarios.

(8) Reglamento 1695/92 de la Comisión, de 30 de junio de 1992, por el que se establecen las disposiciones comunes de aplicación del régimen de abastecimiento específico de determinados productos agrícolas a las Islas Canarias.

(9) Reglamento CEE 1911/91 del Consejo, de 26 de junio de 1991, relativo a la aplicación de las disposiciones del derecho comunitario en las Islas Canarias.

(10) Decisión del Consejo 91/314 CEE, de 26 de junio de 1991, por el que se establece un programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de las Islas Canarias (POSEICAN).

(11) ACP: Africa, Caribe y Pacífico.

(12) Reglamento CEE 404/93, de 13 de febrero de 1993, que aprueba la organización común de mercado para el plátano.

(13) Reglamento CEE n.º 1442/93 de la Comisión, de 10 de junio de 1993, por el que se establecen disposiciones de aplicación del régimen de importación de plátanos de la Comunidad en 1993.

(14) Reglamento CEE n.º 1443/93 de la Comisión, de 10 de junio de 1993, relativo a medidas transitorias para la aplicación del régimen de importación de plátanos de la Comunidad en 1993.