

Santiago de LUXÁN MELÉNDEZ: *Canarias a fines del siglo XX: los límites del crecimiento económico y la necesidad de estrategias nuevas en el futuro inmediato*.

A propósito del libro de MIRANDA CALDERÍN, S. (ed.) (2002): *Canarias, siglo XX. De la emigración a la inmigración. Un análisis económico*. Las Palmas, Real Sociedad Económica de Amigos del País, 233 p.

La RSEAP de GC. por iniciativa y bajo la dirección del asesor fiscal y profesor del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad Salvador Miranda Calderín (que actúa como editor), presenta ahora, como libro, los textos correspondientes al ciclo de conferencias que, con el sugestivo título *Canarias, siglo XX. De la Emigración a la inmigración. Un análisis económico*, tuvo lugar en el seno de la citada sociedad entre el 30-I-2002 y el 20-VI-2002. Participaron en el mismo: A. González Viéitez, economista y profesor de la ULPGC («El modelo económico canario», pp. 19-49); Aniano Hernández Guerra, sociólogo, jefe de Servicio del Instituto Canario de Estadística y profesor de la ULPGC («Sociología de los procesos migratorios», pp. 51-76); Oscar Bergasa Perdomo, economista y profesor de la ULPGC («El Puerto como motor económico», pp. 77-90); Fernando Redondo Rodríguez, economista, del Consejo Económico y Social de Canarias y de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias («La Agricultura, Industria y Pesca», pp. 91-115); Antonio Cruz Caballero, abogado y experto en temas de turismo («El Turismo», pp. 117-149); Ginés de Rus Mendoza, economista y profesor de la ULPGC («Infraestructuras y desarrollo económico», pp. 151-176); Salvador Miranda Calderín («Una fiscalidad diferenciada», pp. 177-219). Finalmente, el libro se cierra con el enunciado de siete conclusiones parciales y una conclusión global, redactadas por el editor, el citado Miranda Calderín¹.

Vamos a tratar de esbozar, a continuación, los que a nuestro entender son los ejes principales que vertebran un discurso relativamente homogéneo, a partir de las siete conferencias que conforman el libro:

En primer lugar, el reconocimiento del enorme crecimiento del Archipiélago en la segunda mitad del siglo XX. En segundo lugar, los cambios estructurales que ha experimentado la economía canaria, todavía no suficientemente reconocidos por las autoridades y por la sociedad canaria; el editor del libro sintetiza esta idea con la feliz expresión de «la utopía del desarrollo industrial en Canarias y la agricultura como simple adorno de nuestro paisaje»; otro de los autores, prefiere hablar de los intentos de industrialización hacia fuera (el tabaco) o hacia dentro (la instauración de una tarifa especial) que culminaron con la puesta en marcha del Régimen Económico y Fiscal de Canarias de 1972². En tercer lugar, el final de la inversión pública en infraestructuras como factor determinante del crecimiento económico canario, junto con el posible funcionamiento ineficiente en la gestión de las mismas (el caso de los puertos). En cuarto lugar, un horizonte de incertidumbres, condicionado por la amenaza de la superpoblación y la excesiva ocupación del territorio, con el telón de fondo del «coste de la insularidad» y la lejanía («ultraperifericidad»). Por último, los cambios en el régimen fiscal y financiero especial de Canarias, que llenos de ambigüedades en la década de los 90', en opinión de Miranda Calderín, han hecho perder una gran oportunidad de canalizar hacia inversiones deseadas por los canarios, las grandes dotaciones de la Reserva de Inversiones. En definitiva, el li-

bro que analizamos, después de un trabajo introductorio en el que se pasa revista a los caracteres definitorios de la economía canaria en el largo plazo (principalmente una economía muy abierta —«la accesibilidad exterior canaria» a la que se refiere González Viéitez— y un régimen económico y fiscal diferenciado, fenómeno que la historiografía de hace más de veinte años denominó «El hecho económico diferencial canario»³) intenta valorar los cambios y los nuevos retos que tiene que asumir la sociedad canaria que, desde el Estatuto de Autonomía de 10-VIII-1982, cuenta con recursos e instrumentos suficientes para regular su crecimiento.

1. LA CONSTATACIÓN DE QUE CANARIAS HA TENIDO UN CRECIMIENTO ECONÓMICO MUY IMPORTANTE, EN TÉRMINOS ABSOLUTOS Y RELATIVOS, ENTRE 1960-2000

Este crecimiento ha sido, además, continuado⁴ y con un ritmo superior a la media nacional, lo que ha permitido aumentos significativos del nivel de vida de sus habitantes y, como colofón, un fuerte proceso de convergencia. Efectivamente, este es el telón de fondo del discurso de todos los intervinientes en el ciclo de conferencias de la RSEAP de GC. El «éxito» (las comillas son de González Viéitez) de nuestra economía, especialmente en la última década del siglo que acaba de concluir, hay que ponerlo en relación con el fuerte crecimiento mundial. La reflexión de los autores del libro, aunque se ocupen en retrospectiva del siglo XX en su conjunto, y algunos extiendan su análisis a la totalidad de la historia del Archipiélago, se ha centrado prioritariamente en los momentos finales de la Centuria, porque lo que interesa es intentar ofrecer instrumentos de análisis, que ayuden a despejar las incertidumbres que se abren con el nuevo Milenio. Este esfuerzo expansivo se ha desarrollado con niveles de empleo desconocidos desde hace muchos años: en 1999, la tasa de ocupación de la población total se situaría en torno al 35%, y habría que remontarse a 1973 para encontrar tasas parecidas. Por otro lado, el gasto público, muy dependiente de los fondos estatales y europeos, se habría multiplicado por diez para el conjunto del período⁵.

2. EL CRECIMIENTO SE HA VISTO ACOMPAÑADO DE CAMBIOS ESTRUCTURALES DE ENVERGADURA

Esta modificación estructural de la economía canaria, a comienzos de la década de los 90', estaría a punto de completarse⁶. Es absolutamente plástica la reducción, en el mercado de trabajo y en su contribución a la renta, de la agricultura y de la industria. Si en 1940, los sectores primario y secundario, significaban los dos tercios del empleo (la agricultura el 51,9%), en el año 2000, ampliamente cerrado el proceso de desagrarización (semejante, pero mucho más intenso y acelerado que el nacional) de la economía canaria, acompañado de un fenómeno paralelo de intensa urbanización⁷, solamente alcanzaban el 13%, frente al 71% de los servicios.

El interés de la reflexión que se nos ofrece, es el hincapié puesto en el peso, absolutamente desproporcionado, que estos dos sectores han tenido en los cambios institucionales, que han marcado la evolución de la economía canaria en el último tercio del siglo pasado. Es decir, en el proceso de negociación y en la redacción definitiva, tanto del Régimen Económico y Fiscal de Canarias de 1972 (REF), como en las distintas formas adoptadas en nuestra adhesión a la Comunidad Europea (Protocolo II de Adhesión de Canarias de 1986 y Plena Adhesión, en 1991). En resumen, en la intensificación de la integración de las Islas en la economía española —uno de los resultados tangibles del REF,

se nos recuerda, fue la reserva del mercado español para el plátano canario— y la todavía más novedosa posición del Archipiélago, en el seno de la Comunidad Europea⁸. Paradójicamente, escribe Redondo Rodríguez⁹, su impacto en el resto de la economía, y en las decisiones que afectan al conjunto, se traduce en que la agricultura y la industria son los sectores que más ayudas reciben (¿Es esto privativo de Canarias?). El argumento es contundente. Dentro del 5,6% del gasto de la Comunidad Autónoma (Presupuesto del año 2002), destinado a incentivar a los distintos sectores productivos, la agricultura (44%) y la industria (8%) absorben más de la mitad de los recursos, mientras que el sector turístico «se conforma» con la cuarta parte de los mismos. Desde esta perspectiva, puede entenderse la llamada de atención de Cruz Caballero¹⁰, sobre el escaso peso que tuvo el turismo —un indicador de su importancia puede ser que, junto a la Construcción, en estos últimos años, acaparó las 3/4 partes de la inversión productiva privada¹¹ («el conglomerado inmobiliario-constructor-turístico¹²)— en el proceso de integración de Canarias en la Comunidad Europea. Es más, en el razonamiento del citado Cruz Caballero, se nos presenta la desconfianza, hasta fechas muy recientes, de los canarios hacia esta actividad:

«Sus habitantes, no solo han desconfiado del turismo, lo han considerado como algo provisional y especulativo y no bien visto socialmente (...)» —y más adelante añade— «Consecuencia de esta desconfianza, la falta de una conciencia y educación ciudadana de lo que representa el turismo para su bienestar, ha llevado a muchos ciudadanos a creer que el turismo ha convertido a los isleños en camareros de Europa. Los que así piensan, desconocen los ciclos por los que pasa la evolución económica y social de los pueblos»¹³.

3. LA DISMINUCIÓN DEL PESO ESPECÍFICO DE LAS INFRAESTRUCTURAS COMO FACTOR DECISIVO DEL CRECIMIENTO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS DEL SIGLO

Esta es una de las líneas fundamentales de los capítulos redactados por Rus y Bergasa y, posiblemente, una de las aportaciones más novedosas del libro. La economía canaria —en la argumentación del primero— saldría del breve período recesivo de 1991-1993, con una inflexión muy importante en las causas de su crecimiento. La productividad del trabajo, que se había ido incrementando, de modo continuado, entre 1965-1993, con poca capacidad para crear empleo, se ha visto sustituida por un aumento notable del mismo¹⁴ —que tiene, pensamos nosotros, mucho que ver con la importante corriente inmigratoria a la que se refiere Hernández Guerra, al señalar que el 85% de las altas de los padrones canarios entre 1988-1999, procedían de la Unión Europea y que el 30% de los inmigrantes ocupados trabajan en puestos directivos y cualificados¹⁵— que, sin embargo, se vería acompañado de un descenso de la productividad. La economía insular habría completado los intercambios sectoriales inherentes al crecimiento, igualmente la serie de modificaciones tecnológicas y organizativas a las que se vio sometida el tejido empresarial y, por último, también se habría finalizado la red básica e infraestructuras públicas (transporte, energía, saneamiento y depuración de aguas, telecomunicaciones etc.). Realmente puede considerarse que la realización de las grandes infraestructuras de las Islas, habría tenido dos grandes ciclos, interrumpidos por el parón del decenio bélico y la autarquía. El estudiado por Rus Mendoza y el correspondiente a la tecnología y escala de la llamada Segunda Revolución Industrial, que es al que se refiere González Viéitez¹⁶, si-

tuándolo a fines del siglo XIX: la puesta en uso de extensas áreas costeras; la realización de galerías, pozos, estanques y acequias; la construcción de la red de carreteras de las Islas Centrales, acompañada de la introducción de nuevos medios de transporte; el desarrollo de los servicios públicos de agua y electricidad; o, por último, pero desde luego el más importante, la construcción de unas infraestructuras portuarias amplias y modernas. El levantamiento de estas últimas, insiste Bergasa, será absolutamente imprescindible para que el Régimen de Puertos Francos de 1852, pueda producir sus verdaderos efectos multiplicadores sobre la economía canaria, a comienzos del siglo XX¹⁷. Volviendo a la cuestión del peso de la inversión en infraestructuras, en el crecimiento económico canario más reciente, debemos entrar en la cuestión de la valoración de la gestión de las mismas¹⁸, atendiendo también al caso de los puertos. En este libro se apuntan algunos signos, que se refieren a la ineficiencia en el funcionamiento de las citadas infraestructuras. Los Puertos de Canarias —escribe Bergasa— de un lado, han adolecido de haberse convertido en instrumentos recaudatorios, y de otro, más recientemente, se ha producido una desviación de la actividad de los responsables portuarios hacia negocios de naturaleza inmobiliaria o comercial¹⁹.

4. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO «TREPIDANTE»²⁰ HA TENIDO COMO CONSECUENCIA UNA ESTRUCTURA ECONÓMICA Y SOCIAL ABSOLUTAMENTE DESEQUILIBRADA

González Viéitez²¹ señala cuatro tipos de desequilibrios. En primer lugar, de carácter económico: un crecimiento por encima de la dotación de recursos internos que ha conducido a una situación de ruptura con los rasgos estructurales del pasado histórico. Expresado gráficamente, hemos pasado a importar mano de obra y a exportar capital. En relación, en segundo lugar, con la estructura territorial: una nueva jerarquización tripolar del Archipiélago marcada por el desarrollo turístico, especialmente intenso en Lanzarote y Fuerteventura: Islas capitalinas, Orientales y Occidentales. En tercer lugar, fuertes deterioros medioambientales: «la capacidad de carga» insular está muy por encima de la media española. Por último, desajustes propiamente sociales: procesos intensivos de inmigración legal, y últimamente de extranjería, de trabajadores, junto a persistencias de tasas de paro elevadas y fuertes contrastes entre los altos excedentes empresariales, y los bajos niveles salariales; este marco se completa con la enorme bolsa de pobreza que, según Hernández Guerra²², implicaría a casi un 30% de la población actual.

Vamos a referirnos, de modo más preciso, a dos desequilibrios muy importantes, que fueron objeto de reiterado tratamiento por todos autores del libro. El fenómeno de la inmigración y la fragilidad del territorio.

El primero de ellos, tiene mucho que ver con el acertado rótulo genérico del ciclo de conferencias («De la emigración a la Inmigración»). Después de los dos grandes ciclos de expulsión de población insular del siglo XX —con destino principal a Cuba, entre fines del siglo XIX y la Gran Depresión de los años 30', y el dirigido a Venezuela, desde la época del Mando Económico, hasta el comienzo de la expansión económica en los años 60'— el ciclo inmigratorio, principalmente de estos últimos veinte años, ha impulsado un crecimiento muy fuerte de la población (con tasas del 3,8% anual), a un ritmo muy superior al resto de España²³. El peligro que se cierne sobre la sociedad canaria podría desembocar en fenómenos de superpoblación. El eje central de la intervención de Hernández Guerra es, sin duda alguna, la necesidad de controlar el flujo inmigratorio —se refiere fundamentalmente a la población procedente del resto del territorio nacional y de la Comu-

nidad Europea— estudiando la posibilidad de aprovechar la competencia estatutaria (art. 37.1), poniendo límites a la residencia:

«No por capricho, ni por insolidaridad, ni por localismo nacionalista. Límites por un archipiélago frágil, ultraperiférico y económicamente vulnerable. El intenso desarrollo de los transportes y de las telecomunicaciones en las últimas décadas, nos hace creer falazmente que Canarias es una región equiparable a las de «Tierra Firme». Nada más incierto. La naturaleza diferencial proviene de las debilidades estructurales de la distancia y la fragmentación, de la escasez de recursos»²⁴.

La fragilidad del territorio, expresión que ha hecho fortuna, nos conduce al problema de la excesiva ocupación del mismo. La necesidad de poner límites al crecimiento se justificaría, entre otras cosas, por esa explotación agobiante del reducido espacio insular. El dato que se presenta es la disminución del suelo aún utilizable, en el año 2000, hasta el 20% del territorio²⁵. La endeblez del mismo, escribe Hernández Guerra, abundando en los argumentos arriba expuestos, hay que contemplarla, no solo en función de los movimientos migratorios y de los fenómenos de superpoblación, sino, de modo muy especial, de los excesos de oferta turística. La moratoria del gobierno de Canarias no llega a explicitarse en su texto, pero es fácil entender que está detrás de sus palabras.

5. LAS ESPECIALIDADES FINANCIERAS Y FISCALES DE CANARIAS: EL CONTRASTE ENTRE LA HACIENDA ESTATAL Y LAS HACIENDAS LOCALES. LAS OPORTUNIDADES PERDIDAS CON EL FONDO DE RESERVA DE INVERSIONES

Es necesario recordar que las ventajas legislativas, en el campo económico y fiscal²⁶ (Es función del Estado, no solo recaudar, sino, de modo muy especial, incentivar la actividad económica), que ha caracterizado la historia del Archipiélago Canario desde la Conquista, son necesarias para compensar los costes de la insularidad y la lejanía: «Hazemos [a los canarios] libres y esentos de pagar e que no paguen alcavalas ni monedas ni otros pechos ni tributos ni derechos algunos»²⁷.

La Historia de la Hacienda en Canarias se nos presenta como un círculo vicioso de largo recorrido, entre la contradicción permanente de una política de exenciones fiscales por parte del Estado, y la creación de impuestos, que rebajan aquéllas, por parte de las Haciendas Locales, que tienen que dar respuesta a la necesidad de dotarse de recursos. Este análisis bien podría traducirse en la definición de una administración regional o local siempre insuficiente, o en una historia siempre frágil de avances en la exención, seguidos de retrocesos por mor de las nuevas imposiciones. En cualquier caso, se corre el peligro de mostrar una cara siempre amable del Estado que, en algunas épocas, como el siglo XVIII, o la primera mitad del XIX, no lo fue tanto.

La contribución de Miranda Calderín, en conexión con la de González Viéitez o Rondono Rodríguez, acentúa la cara negativa de la ley 30/1972 de Régimen Económico Fiscal de Canarias (REF), junto a los Puertos Francos, uno de los puntales del «acervo» canario. Efectivamente, el art. 10 confirmaba y ratificaba las exenciones en el tráfico exterior de mercancías, pero el art. 20 abría la puerta a la Tarifa Especial, para los productos industriales y agrarios extranjeros que se produjeran en Canarias.

Finalmente, debemos destacar que en el momento presente, desplazado el centro de decisión en materias tributarias a Bruselas, los importantes incentivos fiscales a la inversión y a la imposición indirecta diferenciada de la europea, compensarían a Canarias de

la pérdida de las franquicias aduaneras y al consumo, que han constituido un rasgo estructural de su historia. Es más preocupante, sin embargo, el mensaje final de Miranda Calderín:

«Con luz propia brilla el incentivo de la Reserva para Inversiones en Canarias, que la mínima regulación existente, la sesgada interpretación de la Agencia Tributaria y la poca imaginación de gran parte de nuestro empresariado ha desperdiciado como instrumento de política económica para adaptar la economía de las islas al siglo XXI. Al margen tampoco queda el gobierno canario que, primeramente incentiva la creación de nuevas camas turísticas con la RIC y, posteriormente, intenta prohibirlas con la «moratoria turística». Se ha desperdiciado una ocasión histórica para que los 2,5 billones de pesetas de las dotaciones se hubieran invertido exactamente donde los canarios hubiésemos querido. La ultraperifericidad del Archipiélago habría salvado las reticencias iniciales de Bruselas»²⁸.

NOTAS

- 1 El ciclo fue clausurado con una conferencia de Adán Martín, Viceconsejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, patrocinador del libro, que no se recoge en el mismo.
- 2 González Viéitez, p. 39.
- 3 A. M. Bernal (1981): «En torno al hecho económico diferencial canario», en *Canarias ante el cambio*, Santa Cruz de Tenerife, 1981, pp. 25-37. Para una valoración de los grandes hitos de la historiografía económica de Canarias, cf. S. de Luxán (1994): *La historiografía canaria y la historia económica*, Las Palmas, Cuadernos Canarios de Ciencias Sociales (CIES).
- 4 Es necesario, sin embargo, no perder de vista que la evolución de la economía canaria durante este período, se ha visto perturbada por dos ciclos recesivos de cierta consideración. El primero de ellos, como consecuencia inmediata de la crisis internacional de 1973, que afectó de modo sustancial al binomio construcción-turismo, y que se refleja claramente en las tasas de paro (de 11,8% en 1973, pasaríamos al 25% de 1985, momento en que el reflujó de esta variable ya se ha iniciado), se prolongaría durante una década. El segundo, mucho más breve, en relación directa con la crisis de la Guerra del Golfo de 1991, tocaría fondo en 1993. Una de las últimas visiones globales de la Historia Económica de Canarias puede encontrarse en A. Macías (2001): *Canarias: una economía insular y atlántica*, en L. Germán y otros (eds.) *Historia Económica Regional de España. Siglos XIX y XX*, Barcelona, Crítica, pp. 476-506.
- 5 González Viéitez, pp. 43-44 y Rus Mendoza, 156-157.
- 6 Rus Mendoza, 157.
- 7 Este es quizá uno de los aspectos peor tratados en la presente obra.
- 8 Una de las líneas de investigación abiertas de la historiografía económica canaria, debe ser el análisis del protagonismo de la Comisión Regional Exportadora del Plátano (CREP).
- 9 Redondo Rodríguez, p. 94.
- 10 Cruz Caballero, p. 138.
- 11 González Viéitez, p. 44.
- 12 La expresión es de González Viéitez.
- 13 Cruz Caballero, p. 138. Una versión matizada de ésta afirmación puede encontrarse en González Viéitez (p. 46) que escribe acerca de «Una primera demostración de coraje que ha dejado perpleja a la sociedad canaria que nunca se imaginó que el Gobierno de las Islas, de verdad, fuera

«su» gobierno en la lucha por impedir que nos especializáramos en convertirnos exclusivamente en una barriada residencial de los europeos». El autor se refiere, naturalmente, a la Moratoria turística como un primer paso en la racionalización del crecimiento turístico.

- 14 Rus Mendoza, pp. 156-157.
- 15 Hernández Guerra, pp. 55 y 57.
- 16 González Viéitez, pp. 34-35.
- 17 Bergasa Perdomo, p. 82.
- 18 Rus Mendoza (pp. 162-171) aboga por una acción reguladora y controladora por parte del Estado, dejando a la iniciativa privada la construcción y gestión de las infraestructuras.
- 19 Bergasa Perdomo, pp. 86-87.
- 20 La adjetivación es de González Viéitez.
- 21 González Viéitez, pp. 44-45.
- 22 Hernández Guerra, p. 59. Según este sociólogo podemos contabilizar 320.000 pobres y 170.000 en situación límite.
- 23 Para Hernández Guerra (p. 60), el flujo migratorio sería responsable del 72% del crecimiento demográfico canario.
- 24 Hernández Guerra, p. 61.
- 25 González Viéitez, p. 44.
- 26 En el texto se hace referencia a la disposición adicional tercera de la Constitución de 1978 que consolidaba el Régimen Económico y Fiscal de Canarias de 1972, al supeditar su reforma al dictamen de la Comunidad Autónoma y al artículo 45 del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982, que reconocía las especificidades económico-fiscales de Canarias. Miranda, pp. 198-199.
- 27 Miranda Calderín (p. 181) reproduce simbólicamente una parte de la Real Cédula de los Reyes Católicos de 20-I-1487, considerada el punto de arranque de la especialidad canaria.
- 28 Miranda, pp. 231-232.