

El inicio del turismo de masas, los planes de desarrollo y el Régimen Económico y Fiscal (REF)

Antonio González Vieitez
Academia Canaria de la Lengua

Nota preliminar

Como en ocasiones anteriores (números 1, 2 y 3 de la *Revista de la ACL*) incluimos este cuarto capítulo de un trabajo inédito realizado en los últimos años 90' del siglo pasado. Se presenta tal cual quedó entonces. La proliferación de citas responde al carácter académico con que se redactó.

Es la última entrega. El trabajo no llegó a continuar.

* * *

59

Esta respuesta agrícola tradicional que acabamos de ver, se va a tropezar en el tiempo y va a tener que subordinarse a un fenómeno nuevo que va a ocasionar una auténtica conmoción, una ruptura. Una vez más, vamos a encontrarnos con una discontinuidad en la evolución de la estructura social canaria que va a provocar toda una mutación.

Nos estamos refiriendo, como es obvio, al turismo. Y al hablar de ruptura no queremos decir que la presencia de extranjeros fuese desconocida en las islas y que ahora irrumpen por primera vez y con tremenda vitalidad. Todo lo contrario, el Archipiélago venía siendo considerado y utilizado como «Resort» desde hacía más de un siglo.

Los ingleses, ya antes del inicio de la etapa de la esterlina que vimos más arriba, en sus trasiegos hacia y desde todos los confines de su Imperio, habían descubierto las incomparables ventajas del clima, la naturaleza y el paisaje canario. El Valle de la Orotava y el Monte Lentiscal fueron voceados por toda Inglaterra, en especial como extraordinarias estaciones de balneario. Todo ello muy al gusto de la época. Quienes disfruten de ese tipo de literatura, aparte de los clásicos y conocidos libros de viaje: Olivia Stone (1887) y Charles Edwardes (1888), pueden acudir, entre otros, a Víctor Morales Lezcano (*Los ingleses en Canarias*, 1986), Basil Miller (*Saga canaria. La familia Miller*, 1994), Nicolás González Lemus (*Las islas de la ilusión*, 1995 y *Viajeros victorianos en Canarias*, 1998), María Isabel González Cruz (*La convivencia anglocanaria. 1880-1914*, 1995).

Y no solo fueron los ingleses. También los alemanes estuvieron presentes; como una expresión más de esa vieja rivalidad en torno a los archipiélagos europeos atlánticos. No podemos olvidar los comentarios que se citan de Von Humboldt al encarar al Padre Teide desde el mirador del Valle de La Orotava.

No obstante, ahora no vamos a encontrarnos con viajeros ni con viajes. Vamos a darnos de bruces con el turismo de masas, que es otra cosa. Hasta en el lenguaje coloquial los viejos «chonis» no tienen nada que ver con los nuevos «guiris».

En cualquier caso, el turismo de masas no surge por encantamiento en las Canarias de los 60'. Tendremos que ver las causas que lo hacen posible y será de enorme interés analizar las consecuencias de ese hecho en la estructura económico-social del Archipiélago.

Hacer turismo o disfrutar, en otro lugar que la residencia habitual, de las vacaciones requiere (gran perogrullada) que uno tenga vacaciones. Para que haya turismo de masas se exige que las vacaciones estén generalizadas. Y esto se conquistó en la Europa de la posguerra, como uno de los componentes de lo que, para entendernos, podemos llamar las modernas relaciones laborales dentro del Estado de Bienestar. Es decir, a medida que todos los trabajadores disponen de vacaciones y, además, del nivel de renta suficiente como para permitirse el lujo de viajar, el turismo de masas «está inventado». De esta forma, se va a configurar como un servicio cuya elasticidad renta es muy elevada; en definitiva, como un hábito muy consolidado y como un patrón de conducta difícilmente evadible.

Pero, para que ese turismo de masas, latente y a punto en Europa, pueda desparramarse por las islas, hace falta algo más. Que las islas sean adecuadamente accesibles, es decir que se pueda llegar a ellas «volando», porque las vacaciones, sobre todo al principio, son cortas en tiempo y en dinero. Por tanto, va a hacer falta primero, que se pueda llegar con rapidez y, segundo, que el precio del billete se abarate cantidad.

Todo esto se va a resolver con las nuevas tecnologías del transporte aéreo. Y va a ser relativamente sencillo porque todas las innovaciones que, por necesidades de la economía de guerra, se habían incorporado y estaban en marcha para los aviones de combate se van a trasladar a la aviación civil. El crecimiento de la capacidad de los nuevos aviones y su mayor velocidad y autonomía van a reducir de forma drástica el coste unitario por plaza.

Podemos comprobar, de nuevo, cómo una discontinuidad tecnológica (en este caso originada por la navegación aérea) va a actuar sobre la accesibilidad de Canarias. Hasta el punto de transformarla, de una sociedad que se había especializado fundamentalmente en la producción de mercancías, en otra que ahora se va a especializar en la producción de servicios. Eso sí, para exportarlos en ambos casos.

Recuperando el argumento. La demanda turística está servida. Solo hace falta atraerla a Canarias. Y nos vamos a encontrar con que contamos con unas condiciones y posibilidades formidables.

Primero, la distancia del Archipiélago a los principales países europeos, cuyas sociedades se han dotado de vacaciones generalizadas, va a permitir viajar con un único vuelo directo y sin escalas. Y a un precio asequible. Lo que no va a ocurrir durante mucho tiempo, por ejemplo, con el Caribe y no digamos con otras áreas geográficas más alejadas. Segundo, el clima que, si bien constituye un grave obstáculo por ejemplo para la agricultura de exportación masiva por la escasez de agua, es magnífico para vivir. Sol y playa va a ser el eslogan turístico para atraer visitantes, sobre todo en contratemperada, porque Canarias todavía no tiene competidores. Tercero, el paisaje y los escenarios naturales y sociales de las islas son extraordinarios, desde La Graciosa a Jandía, desde La Geria a Maspalomas, desde Las Cañadas a Masca, desde Taburiente y Agulo hasta El Julan,

todo es excepcional. Cuarto, los costos que existen en Canarias, sobre todo los salariales por aquellas fechas, hacen muy barato y atractivo hacer turismo en las islas. Quinto, se trata de una sociedad culturalmente europea donde, si bien no existe oferta de aventura minoritaria como pudiera darse en el África salvaje, el turista convencional puede estar del todo relajado en cuanto a su seguridad y que, además, puede disfrutar de la tranquilidad o del rebumbio, ambas alternativas a su alcance.

Así y simplificando, lo único que va a hacer falta es organizar el negocio del transporte y el del alojamiento. Sector Transporte - Obras Públicas - Inmobiliario - Construcción - Hotelero y Extrahotelero - Restauración y Ocio, van a configurar la cadena fundamental de la actividad turística que, además, tiene como característica en esta etapa la circularidad y la retroalimentación.

Si a finales del XIX hablamos de la era de los puertos, ahora a mediados del XX, vamos a toparnos con la era de los aeropuertos. La exportación de mercancías deja paso a la de servicios.

De los elementos más destacables del nuevo fenómeno turístico está el ritmo vertiginoso de su implantación. Si vemos cómo evoluciona el tráfico en los dos principales aeropuertos de la época (Gando y Los Rodeos), entre 1958, fecha en la que se inician con una gran expectativa los vuelos chárter, hasta 1973 cuando se desencadena la crisis energética mundial, afectando como es obvio a Canarias, el número de aviones entrados pasa de 18.000 a 52.000 anuales, multiplicándose 4,7 veces en menos de tres lustros. Si, para facilitar la comparación con las cifras que vamos a dar a continuación, limitamos el período al de 1960-73 el multiplicador disminuye hasta ¡solo! 3 veces.

Ante esta nueva situación, los aeropuertos tienen que ampliarse y ponerse al día porque por ellos va a transitar la casi totalidad de los turistas que vienen a las islas. En 1950, antes que Canarias fuera accesible volando, habían llegado 15.000 visitantes. Ya en 1960, con la vía aérea abierta, los turistas llegan a 73.140, alcanzando en 1973 la cifra de 1. 252. 979. Con estas nuevas posibilidades su número se ha multiplicado nada menos que 17 veces a lo largo de este último período de trece años.

Como es lógico, esto solo fue posible porque a esta demanda turística explosiva va a responder la oferta alojativa de una manera realmente inimaginable.

De acuerdo con el *Libro Blanco del turismo canario* (1997), en 1960 había en el Archipiélago 2367 plazas hoteleras que, en 1973, llegan a 46.454, multiplicándose casi por 20. Pero esto es solo una pequeña parte de la realidad. A partir de 1964 comienzan a entrar en funcionamiento las plazas extrahoteleras (los archifamosos apartamentos) que en 1973 alcanzan la increíble cifra de 132.005. Por lo tanto, si medimos el incremento global de las plazas turísticas en este período de trece años, llegamos a la evidencia que se han multiplicado 75 veces.

Este colosal cataclismo en la especialización productiva canaria, va a dejar honda huella en los cambios que se van a registrar en la distribución sectorial de la actividad económica y del empleo. De acuerdo con la información que por aquellas fechas facilitaba el Servicio de Estudios del Banco de Bilbao, se elabora el siguiente cuadro:

Sector	Población Activa		PIB
	1960	1973	1973

1. ario	54,0	23,8	32,2	11,3
2. ario	18,9	27,8	24,5	27,3
3. ario	27,1	48,4	43,3	61,4

Fuente. Banco de Bilbao. Renta Nacional de España y su distribución

Las cifras apenas necesitan comentario. En trece años se ha dado un salto espectacular. Hemos disminuido más de la mitad (56%) la población activa agraria relativa y, además, casi ha descendido dos tercios (65%) la importancia de la producción de este sector. Por contra, en el sector secundario, especialmente dinámico en la construcción, se ha producido una elevación relativa de la población activa muy fuerte (47%), mientras que el incremento de producción industrial equivalente solo ha subido el 11%. Algo parecido sucede con los Servicios que, mientras se eleva su cuota de población activa nada menos que un 78%, el incremento equivalente en el valor de su producción ¡solo! sube un 41%. Y es que todavía se están consolidando los cambios...

Si relacionamos las variaciones que a lo largo del período se han originado, de un lado, en la participación de la producción y, de otro, en la participación de la población activa dentro de cada sector, obtenemos los siguientes ratios: -1,16 (Agricultura); +0,23 Industria y Construcción y +0,53 (Servicios). Esto nos viene a decir que, entre las fechas indicadas, la productividad en la agricultura ha bajado más de lo que hubiera sido esperable si se hubiesen mantenido inalteradas las relaciones existentes en 1960. En el sector Servicios y, sobre todo, en el Industrial la productividad ha crecido mucho menos de lo que se podía esperar.

La explicación de estos baremos debe estar en que los mejores van a ser los primeros en abandonar el campo. Entiéndase estadísticamente, los más jóvenes y los que tenían mayores deseos y posibilidades de innovar, mejorar y cambiar de vida. No obstante, incluso estos mejores, muestran los bajos rendimientos que están unidos a cualquier trasvase masivo de población activa, a las bravas y sin ninguna posibilidad de dotarse de una cualificación profesional adecuada. Este déficit, por razones obvias, es mucho más contundente en la actividad industrial y en la construcción que en los sencillos servicios existentes en la época.

A todas estas hay que reconocer que, de acuerdo con los patrones al uso, en esa época ya somos una sociedad de servicios. Y hemos llegado a ella atropelladamente, sin recorrer el itinerario tradicional previsto y saltándonos por atajos las etapas intermedias establecidas convencionalmente.

Aunque no podamos entrar ahora en detalles, hay que subrayar que el impacto y el ritmo de implantación del turismo fueron muy diferentes según las islas. Se inició en las dos islas capitalinas a finales de los 50'. La primera que destacó fue Gran Canaria, que sostuvo el liderato medido en número de turistas hasta 1975, fecha en la que Tenerife la aventajó y se colocó en primer lugar, manteniéndose hasta hoy mismo y con tendencia a la nivelación.

Lanzarote y Fuerteventura se viran con entusiasmo a la especialización en fechas más tardías. Como simple referencia, habrá que esperar hasta 1975 para que, entre las dos, lleguen a los 100.000 turistas/año, cuando ya en el conjunto de Canarias se habían superado los dos millones.

Por su parte, habrá de aguardarse hasta finales de los 80' para que, sobre todo La Gomera y a mayor distancia La Palma y El Hierro, se incorporen también. No obstante, la especialización

turística de estas tres islas será muchísimo menor.

Sin duda, y desde el punto de vista de las infraestructuras públicas, la accesibilidad aérea fue una de las razones más sólidas de estos retardos. Pero también se deberían de considerar los costes privados de la implantación insular. En efecto, resulta mucho más barato realizar la expansión turística en áreas consolidadas que en áreas por «colonizar». El ejemplo más sobresaliente se encuentra en la posición hegemónica de la ciudad de Las Palmas en el desarrollo turístico de Gran Canaria hasta avanzada la década de los 60' e, incluso, el caso diferente del Puerto de La Cruz en Tenerife. Y esto permanecerá así, probablemente, hasta que el incremento desorbitado del precio del suelo alterara, a favor de las nuevas zonas de expansión, la relación costes/beneficios. Por supuesto, el modelo turístico de sol y playa condicionó todo el proceso.

Un hecho importante por subrayar es lo que ha ocurrido en los últimos 40 años. Comparando con lo que se había producido en ciclos anteriores, ahora la especialización productiva se va a ir extendiendo imparablemente por todas las islas, desde Pedro Barba hasta Orchilla. Así y a pesar de la evidencia que el turismo no supone lo mismo en Lanzarote que en La Palma, también es cierto que está presente y muy presente, sobre todo en expectativas, en cualquiera de los rincones de Canarias.

A marchas forzadas se está generando una nueva sociedad en las islas. Y este parto va a suponer un duro conflicto entre las viejas actividades productivas, en las que había cristalizado el modelo de especialización e intercambio, y el nuevo fenómeno turístico que irrumpe atropellando y avasallando.

Como expresión más acabada de ese conflicto schumpeteriano, se va a desencadenar una competencia feroz entre el turismo y el viejo sector agrario (que hasta entonces había dispuesto prácticamente de la totalidad de los factores productivos) por la apropiación y el uso de esos factores.

Es en esta dura confrontación, donde va a aparecer una de las modificaciones esenciales del modelo de especialización e intercambio exterior, tal como lo hemos visto hasta ahora.

En términos groseros, el modelo venía funcionando (aparte del hecho que el Archipiélago estuviese «situado» en posición central o periférica), del siguiente modo: la demanda exterior estaba volcada en los exportables agrícolas, fundamentalmente frutas y hortalizas de primor. Es decir, lo que se demandaba y lo que se exportaba eran mercancías que se producían con los recursos productivos canarios. Pero ahora hay un salto. Lo que se va a demandar no son las mercancías producidas por los factores. Se va a demandar, lisa y llanamente, a los propios factores de producción. Se va a demandar suelo en la costa para construir; agua potable para suministrar a las urbanizaciones; ahorro canario para invertir en planta alojativa; gasto público para infraestructuras y fuerza de trabajo, que es necesaria para prestar los servicios personales que supone la actividad turística. Y todo ello, en conflicto directo con el sector agrario.

Y ese duro conflicto planteado, como era obvio, se va a resolver a favor de la nueva actividad productiva. Por la más sencilla de las razones que enseña cualquier manual de economía, porque está en disposición de poder pagar precios superiores, como consecuencia de los mayores beneficios que tiene esta nueva demanda de superior elasticidad renta. Y todo esto se va a ver abonado y engrasado, por el carácter especulativo de alguno de los principales componentes del circuito privado inmobiliario-construcción- hostelería-transporte.

Y ya está puesto en marcha y cebado el motor que va a acelerar el trasiego de recursos productivos del sector agrario al de servicios. Y lo podemos constatar hasta en la modificación de la misma geografía humana de las islas; en la desarticulación de nuestra sociedad; en la urbanización y el abandono del campo; en la modificación de nuestras pautas de comportamiento y la progresiva pérdida de diversidad cultural, propia de la sociedad capitalista desarrollada. Y no digamos en la transformación, a veces terrible, de nuestras costas y playas.

Los procesos migratorios de las islas ya no van a tener a Venezuela como destino. Se dirigirán, de forma acelerada, hacia las zonas marginales de las capitales de las islas centrales (que se van a convertir en almacenes clandestinos para nuestra gente) y hacia las áreas turísticas de los sures. Subrayemos el asunto. No es que desaparezca la emigración. Lo que está sucediendo es que se ha pasado de la emigración exterior a la emigración interior.

No vamos a entrar aquí en este apasionante tema que ha sido estudiado con rigor, entre otros, por Eugenio Burriel, Marcelo Álvarez, Juan F. Martín Ruiz y Ramón Díaz Hernández. Como simple botón de muestra podemos recordar que «el caso de Las Palmas es, sin duda emblemático, por su efecto de atracción de 61.360 inmigrantes en apenas una década, 1965-1975» (*Libro Blanco del turismo canario* 1997: 32). [Retengamos que la población de derecho de Las Palmas en 1970, asciende a 263.407 personas]

A pesar de todo este ruido, ebullición y cambios, mantenemos que el modelo canario va a permanecer aferrado a la especialización y al intercambio exterior. En este sentido no podemos olvidar que, en sentido económico, los servicios y el turismo en primer término, suponen verdaderas exportaciones, aunque sean «in situ», y satisfacen demandas de las mismas características que las demandas atlánticas, tantas veces descritas más arriba.

Y «tocaba» volcarnos masivamente en esta actividad porque nuestras ventajas comparativas eran formidables por aquellas fechas. Y esa fuerte especialización y los beneficios obtenidos por ella, nos van a permitir intercambios ventajosos y un ritmo acelerado de crecimiento de la economía canaria.

En efecto,

Una vez más, el motor del crecimiento surgió a impulsos del exterior. Se trató ahora de la comercialización masiva de un nuevo servicio, el turismo, asociado a la recuperación de los países desarrollados occidentales y a los avances de los medios de transporte. Y, al igual que ocurriera con las exportaciones hortofrutícolas, fueron los factores clima y situación, junto con las facilidades de la vinculación exterior, sustentada en una poderosa organización comercial, los que suscitaron el interés de los agentes exteriores y del capital local en la promoción del turismo. (Antonio Macías y José Ángel Rodríguez, 1995: 421)

Se trata de

subrayar, en la evolución socio-económica insular, el papel relevante del comercio [intercambio] y la incuestionable necesidad que siempre se ha tenido de desenvolver esta actividad en el desarrollo del Archipiélago. (Antonio Carballo Cotanda, 1970: 24)

En términos generales, los mecanismos y el proceso de enganche de la economía canaria a la atlántica, en la etapa que se está iniciando del turismo, van a ser parecidos a los que hemos visto en épocas anteriores. Se puede decir que, en los primeros momentos, el capital exterior va a estar presente sobre todo en los circuitos de comercialización y en el transporte aéreo. Los tour

operadores, en especial escandinavos, ingleses y alemanes, van a organizar el negocio y a señorearlo desde el control que poseen sobre la demanda.

Y van a estar muy pendientes de que la oferta de infraestructuras de transporte, urbanísticas y de alojamiento, vayan apareciendo y consolidándose para adoptar actitudes más comprometidas.

Por su importancia y significado, vamos a comentar la primera intervención «planificada» que se hizo en el sector turístico. El proyecto Maspalomas Costa Canaria, que surgió de un interesantísimo concurso internacional de ideas, que apostó por la calidad urbanística y alojativa y que se desarrolló por el Conde de la Vega Grande sobre terrenos de su propiedad, constituye un magnífico ejemplo de cómo el capital canario, acumulado en este caso sobre la explotación del negocio agrario busca, con inteligencia y sensibilidad, socios financieros exteriores para pilotar el despegue turístico del Sur grancanario.

A partir de 1964 se comienzan a construir las infraestructuras y a realizar las primera ventas de parcelas, casi todas de pequeñas dimensiones, lo que nos da idea del volumen de las inversiones y del tipo de inversores. Las primeras edificaciones van a ser bungalows para la alta burguesía canaria y, sobre todo, apartamentos para las clases medias española, sueca y alemana. También se hicieron tres hoteles, entre ellos el emblemático Hotel Oasis, propiedad del Conde.

Pero muy pronto

comenzaron a tramitarse planes parciales que no tenían nada que ver con el proyecto aprobado y que lo vulneraban de una forma clara, al aumentar tanto la superficie edificable como la densidad de ocupantes. Esto demuestra que la ocupación de este territorio estará guiada, más que por las concepciones urbanísticas, por los afares especulativos y que, en definitiva, el planeamiento se supeditó a este fin. (Ignacio Nadal Perdomo y Carlos Guitián, 1983: 91)

El ritmo de implantación va aumentando en estos años y se observa una importante conexión (aún sin cuantificar que yo sepa) entre los excedentes obtenidos de los exportables agrícolas y la inversión turística, sobre todo hotelera. Esta conexión es perfectamente detectable, además de en la ciudad de Las Palmas, en los nuevos focos turísticos del Puerto de La Cruz y de San Agustín-El Inglés-Maspalomas.

Por supuesto, no se realizó ninguna construcción de viviendas para alojar a los nuevos trabajadores del sector. Y, como consecuencia, algún núcleo de población existente en los alrededores sufrió la avalancha demográfica. El caso de Vecindario en los 60' y 70' constituye el mejor ejemplo.

A todas estas, el proceso va madurando. Por eso, conviene destacar que

aunque por estas fechas no habían hecho aparición las grandes sociedades alemanas, estos empresarios extranjeros comienzan a crear centrales comerciales en sus países, desde donde canalizar la venta y alquiler de estos establecimientos turísticos. (Ignacio Nadal Perdomo y Carlos Guitián, 1983: 99)

No olvidemos que estamos en pleno boom de la economía mundial (los dorados sesenta) y que la producción, el empleo, la renta y el consumo se disparan por todos sitios. Lo que ocurre también, más si cabe por su elevada elasticidad-renta, con el turismo. Así, como hemos visto, la demanda turística canaria adquiere enorme potencia y sus flujos se multiplican.

A esta esplendorosa coyuntura general, hay que añadir un hecho institucional que va a tener enorme importancia para lo que estamos analizando. La República Federal de Alemania de aquel

entonces, aprueba el 15 de marzo de 1968 la Ley Fiscal sobre Ayuda a Países en Desarrollo (conocida como Ley Strauss, a la sazón ministro federal de Hacienda). Según esta norma, los ciudadanos alemanes que invirtiesen en esos países (por aquel entonces se consideró a España como posible beneficiaria), podían deducir las cantidades invertidas a la hora de pagar el Impuesto sobre la Renta y, además, podían declararlas como pérdidas durante un período de doce años. Como es evidente esto supuso hasta 1972, fecha en que se derogó la Ley, un formidable estímulo para la inversión turística alemana en Canarias. [Obsérvese el importante rebote, en la economía isleña, de un hecho institucional «no canario». Cada vez más, en nuestras complejas relaciones internacionales, los elementos institucionales más significativos van a dejar de ser específicamente canarios].

La consecuencia de todo esto fue una modificación total de las pautas inversoras. Ahora se proyectan complejos y urbanizaciones de escala mucho mayor y la inversión extranjera, sobre todo alemana, se multiplica. El primer boom turístico está borboteando. Hasta 1973, cuando la crisis mundial de la energía dinamita la coyuntura y restringe las inversiones y la demanda, haciendo quebrar un gran número de inmobiliarias y constructoras canarias, entre las que podemos recordar a Amorós, Ferrer y Perdomo, Lanzagorta, etc.

60

Acabamos de comprobar de nuevo cómo las rupturas o discontinuidades que se producen en el mundo económico atlántico afectan a Canarias, la transforman y la obligan a cambiar su economía, su sociedad y hasta su propia cultura. En último término, fuerzan a que se modifique su modelo de especialización y su intercambio. Y esto ocurre cuando las transformaciones son estables, permanentes y mantienen sus efectos.

Pero puede acontecer que una ruptura sea solo temporal o que una discontinuidad se caracterice por su parcialidad, es decir, porque afecte en exclusiva a un determinado sector o actividad. En estos casos, la hipótesis que se desprende de nuestro sencillo modelo es que las consecuencias no van a ser ni estructurales ni estables sino transitorias y, en su caso, parciales.

Por la época que estamos hablando, los 60', tuvimos un caso que, si no se hubiese originado por un suceso dramático como la Guerra de los Seis Días entre árabes e israelíes, hubiésemos podido calificarlo como de laboratorio para Canarias. El cierre del Canal de Suez en 1967 supuso que, en el Puerto de La Luz, el tonelaje de arqueos de los buques extranjeros (los nacionales no cambiaron su tónica), subiese un ¡56,5%! en relación a 1966. Es verdad que el número de buques extranjeros solo se incrementó un 17%, pero hay que recordar que se trataba de los grandes gigantes petroleros.

Ya en aquellos años las consecuencias espectaculares del cierre de Suez se valoraban como pasajeras

desde 1949 el tráfico internacional del Puerto de La Luz ha ido creciendo poco a poco, según el desarrollo de la navegación marítima mundial. Solo los sucesos de Suez, y especialmente el cierre del Canal en 1967, que se ha prolongado y aún se mantiene, es lo que ha dado el aparatoso crecimiento del tonelaje que hoy ostenta, más efectista que real y pendiente de cambio en cualquier momento. (Eugenio Burriel, 1974: 46)

[En la actualidad, verano de 1999, el crecimiento formidable de los turistas que visitan las Islas, también es «más efectista que real» y responde en gran parte a lo que está ocurriendo en toda la

cuenca del Mediterráneo: el fundamentalismo islámico; la continua crisis del Oriente Próximo; la inestabilidad turca; la guerra del último lustro en Los Balcanes, etc. están espantando el turismo europeo que se está aglomerando de forma «prestada» en el Archipiélago].

Otro acontecimiento, es cierto que menos tajante que el cierre de Suez pero de efectos más continuos y profundos, se produjo por el descubrimiento internacional de las enormes riquezas de las pesquerías del Banco Sahariano. Ciertamente es que personalidades como Carmelo García Cabrera ya lo venían diagnosticando desde hacía tiempo. Y estaba claro lo que iba a ocurrir.

Al filo de los años sesenta... la riqueza pesquera del banco atlántico sahariano había atraído a numerosos países, y el Puerto de La Luz se encontraba en excelentes condiciones, por su situación geográfica y por sus servicios portuarios, para convertirse en la base naval para la explotación de dicho banco. (Eugenio Burriel, 1974: 58)

A lo largo de los sesenta, primero la flota pesquera japonesa, luego la soviética y más tarde la surcoreana, la china y otras, descargan capturas, se avituallan, se suministran de combustible, hielo y agua y reparan sus buques.

Las flotas pesqueras extranjeras se vieron en la práctica obligadas a elegir el Puerto de La Luz, al no existir un puerto equiparable en la vecindad geográfica del Banco Sahariano. Esta actividad nos vino como caída del cielo. Pero, también es verdad que la respuesta estuvo a la altura de la incitación y que, con sorprendente rapidez, se construyeron las infraestructuras necesarias y se crearon y ampliaron los servicios adecuados para atender esta avalancha de demanda. Así, la actividad pesquera creció de tal modo que, por aquellas fechas, el precio mundial de los cefalópodos y sobre todo el del pulpo, reflejaban las condiciones que se daban en el Puerto de La Luz. Aquí se fijaban sus precios.

Para nuestro objetivo, no es necesario detallar aquí el espeluznante proceso de esquilma del Banco pesquero; la caída de la rentabilidad del creciente número de barcos de pesca (cada vez mayores y mejor equipados); el conflicto militar que se generó a partir de 1975 con el vergonzoso abandono del Sahara por el último gobierno de la Dictadura; la difícil negociación con el Reino de Marruecos de los sucesivos Acuerdos Pesqueros; el progresivo abandono del Banco por las flotas extranjeras, etc. Se trata de una historia de sobra conocida.

Lo que ahora nos interesa destacar son las características y consecuencias de este tipo de fenómenos de ruptura coyuntural o parcial. Lo que fue evidente es que el impacto, tanto el de entrada como el de salida, de esta discontinuidad no afectó al conjunto del modelo de especialización e intercambio, crecientemente turístico, que teníamos en los sesenta en Canarias.

En general, se trata de un tipo de impacto «menor». Pero este calificativo de menor tiene que contextualizarse.

Permítaseme por un momento el pecado de la ucronía. Lo que quiero decir es que si el descubrimiento del Banco Sahariano y las consecuencias que hemos entrevisto se hubiese producido 150 años atrás, quienes nos hemos preocupado por la historia económica de Canarias, nos hubiésemos tropezado obligatoriamente con el ciclo de los cefalópodos a mediados del XIX. Tanto hubiera sido su impacto.

Ahora, ya no. La dimensión y la escala de la economía canaria en la década de los sesenta nos permitió, primero «asimilar» y, segundo, «desprendernos» del «ciclo pesquero» de una forma

«tranquila», sin ningún tipo de ruptura general del acontecer económico isleño.

El caso de la pesca y la correspondiente industria de transformación en la isla de Lanzarote, representan un caso muy ilustrativo. Por la época que estamos comentando, la década de los sesenta, la especialización pesquera era muy fuerte, constituyendo la actividad productiva hegemónica de la isla conejera. Y a pesar de esto, la bancarrota del sector pesquero canario, con su clímax a finales de los setenta, y con su progresiva desaparición no quebrantó a la sociedad de la isla. Y este hecho extraño tiene una sencilla explicación. La caída del sector pesquero coincidió en el tiempo con la llegada y el boom del turismo en la isla. Por eso, en términos globales, la sociedad de Lanzarote «apenas» percibió las consecuencias del hundimiento de la pesca.

Como corolario de esta pequeña historia de rupturas y discontinuidades coyunturales y parciales, surge un hecho claro. Los impactos sobre la economía canaria no son uniformes. Ahora, con frecuencia, son multiformes y diversos. Tanto en intensidad, como en duración y, sobre todo, en el grado de contaminación que sean capaces de contagiar al conjunto de la economía de cada una de las islas.

Parece que esta evidencia es más rotunda en el día de hoy que ayer en la historia. Puede haber dos razones para justificarlo. La primera es que el «tempo» histórico no cesa de acelerarse. En los viejos tiempos canarios, las rupturas y las innovaciones tardaban en madurar y, cuando sus consecuencias se generalizaban, estas eran duraderas. Cada vez más, no digamos hoy, asistimos a un proceso ininterrumpido de rupturas y discontinuidades que, en una especie de carrusel vertiginoso, hacen más difícil diferenciar, con un corte limpio, una ruptura con la otra que le sigue o le antecede. Y esto supone dos cosas. De un lado que estamos rodeados de rupturas parciales y continuas, que podemos percibir en tiempo real y que generan un macroclima de cambio acelerado. De otra parte, con frecuencia, las rupturas se solapan las unas con las otras. Y esto origina que, en ocasiones y en términos macroeconómicos, desaparezca la fase descendente (o ascendente) de los ciclos y que nunca lleguemos a la fase baja (o alta), porque al empezar a bajar uno, el otro ya ha comenzado a subir (el caso antes citado de la pesca en Lanzarote).

La segunda razón está relacionada con la dimensión, con la escala, con la masa crítica que va adquiriendo la economía canaria. A medida que ésta aumenta y no solo en cantidad sino, y sobre todo, en complejidad, el que puedan repetirse procesos parecidos al de los ciclos de los monocultivos, es cada vez más complicado. Y no digo que desaparezca la importancia de los cortes, de las rupturas; digo que tienden a afectar con menor intensidad, a medida que las economías dejan de ser pequeñas, simples y aisladas.

No obstante, estos matices no deben llevarnos a pensar que han desaparecido la fragilidad y la dependencia de la sociedad canaria. La posibilidad, evidente, de nuevas rupturas; es decir de nuevos ciclos o etapas, siempre existirá. Y estará en función de la amplitud y hondura de cada una de las especializaciones canarias. Sobre esto volveremos más adelante.

61

Mientras Canarias mutaba de una economía agraria a otra de servicios, como acabamos de ver, simultáneamente se producía otra serie de acontecimientos.

Algunos de los más significativos tenían que ver con el marco institucional y estaban relacionados

con el cambio en España de la política económica del Gobierno de la Dictadura. El Plan de Estabilización Económica, promovido en 1959 por lo que entonces se llamó el primer gobierno del Opus Dei, arrumbó los planteamientos autárquicos y proteccionistas a ultranza. Se inició la liberalización de la economía española y, por supuesto con conflictos y tensiones, el proceso de integración con el resto de las economías europeas. Proceso que, una vez restablecido el régimen constitucional y democrático, se formalizaría en 1986 con la firma del Acta de Adhesión.

Es en este nuevo escenario en el que se vuelve a insistir que

resulta una realidad evidente, casi de innecesaria reiteración, que Canarias constituye una compleja unidad económica perfectamente diferenciada del resto de la nación, sin que el progresivo crecimiento moderno de la interrelación entre ambas áreas pueda desvirtuar o hacer perder validez en nuestros días a este postulado... el imperativo geográfico. (Antonio Carballo Cotanda, 1970: 19)

Ampliando esta reflexión:

Junto al factor físico, de situación, que entendemos básico, el Archipiélago aporta además a ponderación una estructura y dinámica económica distintas del resto de la nación; una configuración geológica y climática única; una comunidad humana con problemática social propia; una evolución histórica y cultural cargada de singularidades y una precisa identificación, en fin, de sus peculiares problemas e intereses, que es hoy el elemento que ha sintetizado la conciencia diferencial alcanzada, cada vez más pujante en la región. (Antonio Carballo Cotanda, 1972: 8).

Analizando estos textos de uno de los más sobresalientes defensores de la Autonomía y de las libertades comerciales canarias, en la década de los 70', destacan dos ideas. La primera, la evidencia objetiva de nuestro hecho económico diferencial, fundamento del Acervo Canario, nuestra Carta Magna. La segunda, el hecho político de la conciencia diferencial canaria. En íntima, y organizada, sintonía con lo que, por aquellas fechas, ocurría sobre todo en Cataluña, Euskadi y Galicia.

Además, no debemos de olvidar que todo esto surge como una reacción social, airada, ante la absoluta falta de respeto al Acervo Canario, por parte del Gobierno de España. En efecto, existía plena conciencia que desde

la Guerra Civil, el sistema tradicional de franquicias comienza a recibir constantes ataques frontales, tanto respecto de sus principios comerciales como de sus preceptos tributarios, quedando, por ello, desmantelada prácticamente la secular institución; [Esto] dio origen en el Archipiélago a una fuerte reacción frente al poder central, básicamente caracterizada por la exigencia de que sus singularidades jurídico-públicas fueran respetadas, ordenadas y actualizadas con toda garantía, como única vía de solucionar el grave problema económico planteado; [Además]... esta aspiración se concretó pronto en la demanda de Canarias de un Régimen Especial en el que se estructurase, unitariamente y con sistema, las tradicionales especialidades públicas canarias, armonizando los problemas económico-sociales con la acción administrativa y fiscal, con el resto de los tratamientos jurídicos singulares que conforman su regionalismo jurídico. El Régimen (REF)... es hoy la respuesta pedida no a concretos problemas isleños, sino a la problemática global con que se enfrenta la región canaria. De las partes se ha pasado al todo. (Antonio Carballo Cotanda, 1972: 96-97)

Entre 1969 y 1972 eclosionaron varios fenómenos de extraordinaria importancia. El creciente grado de desarrollo y complejidad de la economía canaria; su hecho diferencial (su Acervo) en situación imprecisa y vulnerable; su incipiente conflictividad social y, por último el empuje, aunque minoritario, por conquistar una Autonomía y un Gobierno canarios en clave democrática. (El Proyecto de Estatuto del IUDE, en 1971, constituye su expresión más acabada).

Todo esto junto abrió un proceso constituyente «sui generis» que culminó en el Régimen Económico y Fiscal para Canarias (REF) de 1972.

62

El REF. Lo que aquí interesa destacar es el enfoque y el planteamiento asumidos en esta norma, crucial en la historia institucional canaria del siglo XX.

Entremos en los detalles. En primer término, destaca el carácter proteccionista para con las principales exportaciones canarias de mercancías de la época. Exportaciones que reflejaban una determinada especialización productiva que, bien por razones de coste, bien por la desaparición de las ventajas de calendario de producción agraria, habían dejado de ser competitivas.

Es el caso del plátano que, habiendo perdido sus mercados europeos tradicionales, ya solo se estaba enviando a La Península. El REF, en su artículo 9, a), establece la Reserva del mercado nacional para la producción platanera canaria. En este caso, el gobierno español utiliza los mismos instrumentos que otros gobiernos europeos emplean con la producción platanera de sus antiguas colonias. (Es importante destacar que, por primera vez y a diferencia de coyunturas anteriores, la economía española va a ser capaz de absorber la totalidad de las exportaciones canarias de su «producto-insignia». Por supuesto, como consecuencia del importante ensanchamiento de su mercado en los últimos años. Desde ahora, va a poder hablarse de una creciente complementariedad entre las dos economías, la española y la canaria). Esta contundente medida proteccionista permitió la permanencia del cultivo durante veinte años, hasta la promulgación de la OCM del plátano en 1993.

Pero, como ya vimos, también es el caso del tomate, artículo 9, b), en donde se concreta que «la regulación general de la exportación española, con su tradicional calendario, habrá de asegurar la imprescindible protección a la producción y exportación de este producto canario». Aquí, lo que se garantiza es la regulación de todas las exportaciones españolas de tomate de otoño e invierno, teniendo especial cuidado en «coordinar» los envíos del Sureste peninsular y los envíos canarios, para asegurar una accesibilidad rentable a los mercados europeos.

Incluso se atiende a los nuevos cultivos de exportación. Así «para los cultivos de primor (flores, hortalizas, frutas exóticas, etc.) se arbitrarán medidas que agilicen un adecuado transporte aéreo y una eficaz comercialización en destino» (artículo 9, d). [Como cuestión significativa, obsérvese que ya hemos pasado a la etapa de los aeropuertos].

Por último, no solo se presta atención a los exportables agrícolas sino también a la industria isleña más importante de la época. En efecto, «Respecto al tabaco, se estimulará la adquisición de labores procedentes de Canarias por el monopolio [se refiere a Tabacalera S.A.], teniendo siempre en cuenta los legítimos intereses de su agricultura e industria, y su concurrencia para la venta en comisión en el área del monopolio se regulará...» (artículo 9, c).

Sin entrar ahora a analizar las características y los efectos de estos diferentes instrumentos proteccionistas, interesa destacar que todos ellos responden a una concepción común. El gobierno de España asume que tiene que asegurar la pervivencia de los sectores exportadores. Y, como ya no son competitivos, se les reserva mercados o, en su caso, adecuadas condiciones de acceso a ellos. De esta forma, el gobierno de entonces se garantiza el apoyo social y político de la

terratenencia y de la burguesía agraria del Archipiélago. De la burguesía urbana hablaremos luego.

63

En segundo término, siguiendo las pautas dominantes en la época y con el fin de «promover el desarrollo económico y social del Archipiélago» (artículo 1, b), se establece toda una serie de medidas encaminadas al despegue industrial de Canarias.

[Hagamos aquí un largo Excursus]. Con el fin de entender mejor lo que plantea el REF en este aspecto, resulta ilustrativo analizar la evolución de la «opinión oficial» acerca de la industrialización del Archipiélago, a lo largo de estos años.

Entendemos por «opinión oficial» la que viene recogida en los tres Planes de Desarrollo Económico y Social para Canarias, de carácter cuatrienal, que abarcan el período 1964-75 y que son Anexos a los Planes Nacionales que elaboró el gobierno de España, siguiendo las orientaciones de la política económica francesa de la época.

Lo primero a destacar es la misma existencia de los Planes Canarias. Porque resulta chocante toparse con esta singularidad en esta etapa, caracterizada por un centralismo furibundo. Y, precisamente a explicar esta originalidad, está dedicado el Capítulo I del primer Plan (1964-67) que justifica

la necesidad de un Plan de Desarrollo para las Islas Canarias... [porque] se captó rápidamente que los efectos beneficiosos que se esperaba obtener de la ejecución del Plan [Nacional] no iban a llegar con la misma intensidad a todas las provincias españolas; existían algunas que, debido a su lejanía, no tenían posibilidades de ser igualmente partícipes de la expansión prevista, porque sus interconexiones con el resto de la nación no eran del mismo grado que las imperantes entre las demás... en las cuales, además, un acervo de peculiaridades exigían un tratamiento distinto a sus múltiples problemas. Y, a su vez -su particular economía-, requería una serie de medidas especiales si se quería promover su desarrollo». (Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, 1963: 7)

Por supuesto, el específico Plan Canarias fue una excepción, única y sin ningún otro correlato, en todo el territorio del Estado y a lo largo de esos doce años. Veamos ahora la opinión oficial sobre el proceso de industrialización.

* En el primer Plan, la valoración era muy pesimista. La economía canaria había revelado otras prioridades: las grandes expectativas de los exportables agrícolas, durante décadas, habían dirigido las inversiones a la preparación de terrenos y, sobre todo, a la explotación de recursos hidráulicos.

Ante el argumento de que habían sido los Puertos Francos los que habían impedido la industrialización de Canarias, se elabora una explicación sin desperdicio. En efecto

Esta libertad comercial... perduró hasta la cuarta década del presente siglo, en que, debido a los acontecimientos nacionales e internacionales acaecidos se tuvieron que posponer [sic] los intereses particulares de las Islas Canarias a los generales de la nación... Así, el mismo acontecer histórico se ha encargado de desvirtuar [el argumento] al contemplarse que durante los años que prácticamente ha estado abolida la libertad comercial en Canarias, tampoco ha surgido un movimiento de industrialización, a la par que en la Península se ha producido un amplio desarrollo industrial». (Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, 1963: 10)

En cualquier caso, el argumento esencial era que de nada valdría disponer de una industria si ésta tenía que protegerse. Todo ello, porque no había un mercado en las debidas condiciones, ya que el canario era muy reducido y el peninsular y los europeos se encontraban muy alejados.

De ahí que, cuando el primer Plan tiene que tomar la decisión de elegir los sectores estratégicos para el desarrollo económico isleño y opta por tres (agricultura, pesca y turismo), desecha el sector industrial.

En síntesis, el I Plan asume la argumentación tradicional ligada al modelo de la especialización y el intercambio exterior. Al hecho evidente que las ventajas comparativas canarias nunca habían florecido en la rama industrial.

* En el II Plan Canarias, la opinión oficial registra un cambio radical.

Solamente si se logra un mayor despegue en el sector industrial... podrían alcanzarse tipos de crecimiento sensiblemente más altos, que equilibrasen la renta canaria con la de las provincias españolas más desarrolladas. (Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, 1968: 18)

Es decir, la convergencia con la economía española solo se podrá alcanzar por la vía de la industrialización. Sensus contrario, no se puede esperar conseguirla, por ejemplo, con el turismo.

De esta necesaria industrialización, se descarta la opción de realizarla «hacia adentro» porque, dada la estrechez de la demanda regional, las posibilidades de esta industria de cobertura son reducidas y su efecto, sobre el aumento del nivel de vida apetecido, muy escaso.

Por lo que se refiere a la industria de exportación

solo cabe esperar que la iniciativa isleña o peninsular emprenda, en el mejor de los casos, el montaje de industrias de transformación agrícola [el ejemplo de Intercasa], pero no es presumible que emprenda la instalación de las industrias de exportación que es posible imaginar sobre la base de las materias primas mundiales y el extenso mercado de manufacturas de tres continentes. Tampoco parece que una organización pública o para-estatal sea la más adecuada. (Comisaría del Plan, 1968: 28).

Así pues,

por exclusión, el único agente que puede poner en marcha la industrialización canaria... es el inversor extranjero. En especial el “hot money” que se ha creado entre el capital europeo en África, como consecuencia de los procesos nacionalistas, [es el que] puede fácilmente saltar a Canarias, si se ofrecen las garantías adecuadas. Este capital conoce el mercado y cabe anticipar que, aunque solo sea por inercia, se desviaría en su mayor parte hacia una localización como Canarias que le permita, con mayor seguridad, seguir especializándose en las mismas funciones. El capital extranjero no solo significa en este caso recursos financieros, sino redes de distribución y venta y entendimiento intensivo de los mercados. (Comisaría del Plan, 1968: 226).

Ahondando en la geopolítica, obsérvese el intento neocolonial de utilizar al Archipiélago Canario para intentar mantener los viejos controles del «intercambio desigual». Y, por supuesto desde la perspectiva europea, se subraya el carácter «nacional» e incluso «occidental» de esta apuesta. Como es lógico, teniendo bien presente la privilegiada situación geográfica de las Islas. Su Renta de Situación.

Volviendo al inversor foráneo, a partir de este punto el problema estriba en precisar qué condiciones son las que pueden determinar esa rápida y fluida aportación de capital extranjero.

Porque

Sería ilusorio pensar que ciertas actuaciones de tipo positivo -exención de impuestos, subvenciones... - sean suficientes incentivos... Existen otros muchos factores que... tienen una mayor influencia sobre el coste de producción. Nos referimos a los estrangulamientos reales (carencia de complementariedad técnica e infraestructuras) o legales (régimen administrativo y laboral, trámites burocráticos) ... [Además] no puede bastar una actitud pasiva: preparar el terreno y esperar a que la transformación se produzca por sí misma. Es necesario... realizar, en una palabra, un estudio económico de planeamiento regional con toda la amplitud que exige el problema. (Comisaría del Plan, 1968: 29).

Por último, se proponen dos tipos de medidas. Uno, desarrollar y adaptar las políticas de zonas de preferente localización industrial. Dos, la necesidad de constituir un Organismo Especial en el que se aúnen y coordinen todas estas intervenciones destinadas a remover los obstáculos que se opongan a esta política, incluyendo la posible modificación de normas legales de máximo rango.

* En el III plan Canarias (72-75), precedido de interesantes estudios (que ya se reclamaban en el II Plan, entre los que sobresale el realizado por la consultora japonesa Mitsui para la OECD de entonces en 1971), se replantea el tema en otras coordenadas. Ahora se argumenta lo contrario que en el I Plan. En efecto:

Es indudable que, frente a la básica ventaja que el régimen general de franquicia ha presentado para Canarias, ha ofrecido, en cambio, el grave inconveniente de hacer imposible prácticamente el nacimiento de industrias... que, con una defensa aduanera normal, hubieran sido posibles dentro del Archipiélago. (Comisaría del Plan, 1972: 36).

A pesar de esto y

pese a las múltiples dificultades con que se enfrenta el proceso de industrialización de la región canaria es evidente que, a lo largo de los últimos años, ciertos sectores han sufrido una amplia transformación, alcanzando estructuras perfectamente competitivas y rentables y llegando a productividades superiores a la media del conjunto nacional. [!!!] (Comisaría del Plan, 1972: 331).

Por todo ello:

la estructura de la producción indica que el “despegue” se ha consolidado, y la economía canaria entra en proceso de desarrollo, con la creación de nuevas industrias y renovación o ampliación de las existentes, mayor diversificación del sector primario, expansión complementaria de los servicios y especialmente del turismo. (Comisaría del Plan, 1972: 85).

Resulta especialmente significativo el carácter «complementario» que, todavía en 1972, se le sigue atribuyendo, oficialmente, al turismo en la economía canaria.

No obstante, para lograr el despegue de la industria en el Archipiélago es necesaria una serie de medidas de la Administración, que hagan atrayente las islas a los posibles capitales inversores. Además de otras medidas de política económica que deben adoptarse, es necesario que el régimen económico y fiscal de Canarias, partiendo del reconocimiento de la singularidad económica canaria, y consciente del peso decisivo que en el desarrollo económico-social de las islas tendrá la industria, arbitre líneas preferentes de crédito oficial, desgravaciones fiscales adecuadas para promover la inversión y ampliar las áreas y los sectores acogidos a Zonas de Preferente Localización Industrial. (Comisaría del Plan, 1972: 381)

Estas medidas tendrán un decidido apoyo. Así,

el sector público ha de realizar un esfuerzo inicial apreciable para lograr el despegue del sector [industrial], no solo creando las infraestructuras necesarias, sino participando activamente, en colaboración con la iniciativa privada, en la formación y canalización de recursos financieros nacionales y extranjeros, e incluso

en la ejecución de proyectos concretos de interés regional. (Comisaría del Plan, 1972: 24)

Se había llegado a este planteamiento tan decidido porque:

pese a la desfavorable situación general de las infraestructuras, el estudio comparativo por técnicos de la OECD con regiones similares de otros siete países, ha permitido llegar a la conclusión de que las Islas Canarias son muy atractivas para las inversiones de capital y, posiblemente, puedan parangonarse a estos efectos con muchas zonas que se califican como desarrolladas. (Comisaría del Plan, 1972: 384).

Se había seleccionado un listado de las 58 industrias con más posibilidades, pero partiendo de que:

la promoción industrial de las islas debía hacerse, en lo posible, para las ya representadas en el mercado canario, apoyándose sobre la industria actual más que sobre nuevas industrias que compitan con las existentes. (Comisaría del Plan, 1972: 382).

Esta directriz explícita tenía su justificación evidente en la búsqueda de apoyos sociales y políticos al gobierno de España, por parte de los sectores industriales del «establishment» canario.

Por último, se demanda la creación de Institutos de Promoción Industrial (se supone que uno para cada provincia) y estudiar la viabilidad de una Sociedad Mixta que promueva y canalice la financiación del desarrollo].

64

Finalizado este largo Excursus, retornemos al REF y pasemos a comprobar cómo esta «opinión oficial» (sustentada en el III Plan Canarias) de promover una suerte de industrialización «hacia dentro» va a conformar el texto de 1972 en lo que se refiere al despegue industrial canario.

En efecto, entre otras, se establecen las siguientes medidas:

- a) el envío de «productos industrializados en Canarias con materias primas o productos semielaborados extranjeros [estarán exentos de]... los derechos arancelarios a la entrada en el resto del territorio nacional..., siempre que el valor de estos últimos no exceda del 10% del valor total del producto» (artículo 12). Se trata de la definición de unas específicas Reglas de Origen. Que podrán incrementarse hasta cubrir el 40% de materias primas o productos semielaborados extranjeros, cuando así se regule en los posteriores y muy conocidos Decretos de Pérez de Bricio.
- b) se amplían sensiblemente, tanto en el aspecto territorial como en el sectorial, las posibilidades que ofrece la legislación de industrias de interés preferente (artículo 7).
- c) se encomienda al gobierno de España que, por medio del Instituto Nacional de Industria (INI), contribuya desde el sector público a la industrialización isleña (artículo 8).
- d) se recoge el fomento específico, mediante políticas crediticias y fiscales, del desarrollo de la flota pesquera (artículos 5 y 10).
- e) como estímulo fiscal a la inversión privada se amplía, durante un período de diez años, el alcance del Fondo de Previsión de Inversiones, elevándose su límite hasta el 90%

de los beneficios no distribuidos (artículo 21).

- f) en términos de política económica, la medida más sobresaliente fue el establecimiento de la Tarifa Especial del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías. Su hecho imponible será la importación de productos industriales y agrarios procedentes del extranjero y que sean de la misma naturaleza que los que se fabriquen o produzcan en Canarias (artículo 22. F). Como medida correlativa, los bienes que estén afectados por esta Tarifa Especial, no gozarán de la desgravación fiscal a la exportación cuando se trate de envíos realizados desde el resto de España (artículo 14).

En resumen, asumiendo el criterio vigente por aquellas fechas de que industrialización y desarrollo económico son inseparables, se dota a la economía canaria de un importante arsenal de instrumentos para conseguir el despegue industrial. Se utiliza la política de industrialización de la época, que se basaba en estímulos fiscales y subvenciones y estaba organizada alrededor de los famosos Polos de Desarrollo. Y se la adapta a la situación económica canaria, sustituyendo espacio físico (es decir mercado) continental inexistente, por espacio económico «regulado», y con accesibilidad preferente hacia el mercado peninsular que, a estas alturas, ya estaba en condiciones de asumir, también, las exportaciones industriales canarias.

Pero hay que explicar el abandono de la «opinión oficial» que apostaba por la estrategia de la industrialización «hacia afuera» y que pivotaba alrededor de la figura del inversor extranjero. La explicación resultó evidente. Y es que el capital exterior que comenzaba a fluir tenía una absoluta preferencia por la inversión turística, que funcionaba a pleno rendimiento y con magníficas perspectivas. Y el deseado inversor industrial extranjero, que era el eslabón de todo este diseño no aparecía por ninguna parte.

Cuando se constata esta dura realidad, se desecha la primera idea y, basándose en el argumento de que el mercado isleño ya tiene dimensión suficiente, se apuesta decididamente por la industrialización «hacia dentro», siguiendo un modelo proteccionista, basado sobre todo en la sustitución de importaciones, que la Tarifa Especial va a posibilitar.

Como resulta evidente, con todas estas medidas se conseguía también la adhesión social y política de la incipiente burguesía urbana industrial y se apostaba, con preocupada urgencia, por la ampliación de las conexiones entre la economía canaria y la peninsular, de extraordinaria importancia política para el gobierno de España.

65

Siguiendo con el REF. Salta a la vista que todas estas medidas proteccionistas de diversa índole y consecuencias, contradecían frontalmente el modelo de especialización e intercambio exterior. Modelo que ahora, en la etapa de los aeropuertos, había cristalizado y se estaba consolidando con formidable vigor en la especialización turística.

Y es que el turismo de masas necesita de plenas libertades económicas y, solo con ellas, puede crecer al máximo de sus potencialidades. Se requiere, entre otros, que los capitales exteriores puedan residenciarse para realizar las fuertes inversiones necesarias; que las personas puedan moverse libremente y sus diferentes monedas sean convertibles con facilidad; que las importaciones, tanto de bienes de equipo como de consumo, se hagan en términos competitivos,

es decir a precios internacionales y sin ninguna carga que los encarezca.

Por eso, y sobreponiéndose a todo lo visto acerca del impulso proteccionista, no puede extrañarnos que, siendo las libertades económicas canarias la base sobre la que se fundamenta la especialización, y aún más, la incipiente hegemonía turística, en el mismísimo artículo 1.º del REF, se establezca y reconozca que: «La presente Ley tiene como finalidad: a) ratificar, actualizándolo, el tradicional régimen de franquicia de la Islas Canarias».

Además: «Como desarrollo del principio de libertad comercial, en Canarias no será de aplicación ningún monopolio sobre bienes o servicios, tanto de carácter fiscal como de cualquier otra clase. En particular, tampoco tendrá aplicación en Canarias ningún monopolio relativo al transporte aéreo de mercancías» (artículo 3).

En base a esto, el REF se va a valorar por el Gobierno, fundamentalmente, como una rotunda ratificación de las franquicias canarias. Y su dimensión proteccionista, se va a presentar como una serie de excepciones socialmente necesarias.

Y lo estratégico de esta ratificación es que va a permitir a la economía canaria responder adecuadamente al tirón de la demanda turística. El gobierno de entonces, en paralelo con el propio desarrollo del turismo en la Península y Baleares, no va a poner el más mínimo obstáculo a su expansión. Todo lo contrario, empezando por la progresiva liberalización de las inversiones extranjeras y por la plena convertibilidad de la peseta.

Así, se comprueba que este reconocimiento del Acervo de las libertades comerciales canarias (¡al fin!), no va a entrar en conflicto con las medidas liberalizadoras que, una vez abatida la opción autárquica, se estaban adoptando para toda la economía española.

Como es evidente esta política económica, diseñada por uno de los últimos gobiernos de la Dictadura, iba a conseguir el aplauso entusiasta de la clase dominante canaria, que veía en el desarrollo turístico una verdadera gallina de los huevos de oro.

66

El último «pilar de la sabiduría» del REF, consistió en la transferencia a los Cabildos Insulares (y también a los Ayuntamientos canarios) en una relación que en la práctica se situó en un 60-40, de competencias e ingresos fiscales decisivos.

Así una década antes que, como desarrollo de la Constitución de 1978, comenzara la puesta en práctica del Estado de las Autonomías y el proceso de transferencia de competencias y recursos fiscales a las Comunidades Autónomas, Canarias va a contar con una importante Hacienda propia (denominada no obstante «Haciendas Locales» en el texto del REF).

Lo verdaderamente nuevo a este respecto es que se suprime en Canarias el impuesto estatal sobre las adquisiciones de artículos de lujo (auténtica manzana de la discordia en los últimos 60') y se crea en su lugar el Arbitrio Insular sobre el Lujo (artículo 24). Y, aunque sus tarifas van a tener como techo las del impuesto estatal y aunque tengan que aprobarse por el Ministerio de Hacienda, van a ser elaboradas por la (JIAI) Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares (artículo 25), y van a constituir una fulgurante inyección de ingresos para los Cabildos.

De otra parte, los antiguos arbitrios que detentaba cada uno de los Cabildos sobre la importación y exportación de mercancías en su isla respectiva, se sustituyen por el Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías, Tarifa General (artículo 22). Este Arbitrio tendrá ahora un régimen único para todo el archipiélago «con lo que desaparecerán las distorsiones que actualmente se producen a causa de las superposiciones de los arbitrios de las distintas islas y de las diferencias en su regulación». (Exposición de Motivos REF/72).

Interesa destacar este hecho realmente insólito. Desde 1913, pero todavía en 1972, el espacio económico canario disponía de instituciones genuinamente precapitalistas. Cada isla tenía una especie de Fielato donde se gravaba la importación y también la exportación de cualquier mercancía. Incluidas las que tuviesen como origen o destino el resto del Archipiélago. Es evidente que su finalidad no era económica; estos arbitrios estaban concebidos para allegar recursos que permitieran la supervivencia de cada Cabildo. Pero lo que se quiere subrayar aquí, es la inexistencia de ni siquiera una Unión Aduanera en Canarias hasta estas fechas. Y esto solo puede entenderse de acuerdo con la opinión, ya transcrita más arriba, de Manuel Velázquez Cabrera (1913): cada isla constituía un micromercado en el que las relaciones con el extranjero eran más estratégicas y definitorias que las interconexiones con el resto del espacio económico canario.

De todos modos, en esta específica y anticipada operación de transferencia de competencias y recursos que acabamos de ver, lo esencial, desde el punto de vista económico, fue que los Cabildos cambiaron de estatura. A partir de aquí, comenzarán a construir y gestionar grandes Hospitales Insulares, a crear Centros universitarios (CULP) y Polígonos Industriales, a prefinanciar infraestructuras estratégicas y, en general, a poder atender al desarrollo y la modernización de las actividades productivas. Y cada Cabildo tuvo una cierta especialización. El de Lanzarote en los centros turísticos; el de Tenerife en las infraestructuras de carreteras; el de Gran Canaria en las infraestructuras hidráulicas...

Esta importante cesión de poder económico a los Cabildos tenía como finalidad consolidar el apoyo al Régimen por parte de la clase dirigente del tardofranquismo en Canarias. Y bien que lo consiguieron. Tanto Galván Bello como Pulido Castro salieron muy reforzados con el REF y representaron en Canarias el último baluarte generacional de la Dictadura. Y conquistaron preeminencia social a partir de los nuevos y abultados capítulos de los presupuestos insulares.

Para que tengamos una idea más acabada, recordemos lo siguiente: los anteriores arbitrios de los Cabildos que, según la Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares (JIAI) y en promedio, representaban casi un 80% del total de sus ingresos, alcanzaban en 1972 la cifra de 2.343 millones de pesetas corrientes. Al año siguiente, 1973, los ingresos del nuevo Arbitrio de Entrada más el Arbitrio sobre el Lujo se elevaron a 4.101 millones, con una subida del 75%. En 1974 ya casi se doblaban las cifras de 1972.

67

Sintetizando, el REF pretendía:

a) La integración de la economía canaria con la española, que ya comienza a ser una potencia media en la economía europea y se transforma en un verdadero partenaire para las Islas. Este objetivo de alta geoestrategia política se alcanza, como hemos visto, por la puesta en

funcionamiento de las siguientes medidas. **Primero**, las producciones agrícolas e industriales de primera magnitud y que tenían dificultades (plátano y labores de tabaco) conseguían mercados protegidos o regulados en el resto de España, garantizando así su colocación rentable. **Segundo**, el otro producto agrícola de exportación, el tomate de zafra otoño/invierno, al que le había aparecido un nuevo competidor en el Sureste peninsular y que no tenía suficiente mercado en España, va a estar sostenido por una reglamentación estatal que se compromete a gestionar el sector en su conjunto, con la finalidad de mantener la exportación canaria a los mercados europeos. **Tercero**, se establecen unas originales Reglas de Origen para que la producción industrial canaria pueda enviarse sin trabas a La Península, aunque incorpore materias primas y componentes extranjeros hasta un determinado porcentaje de su valor total. Con ello se pretende establecer una pequeña ventana para la industrialización «hacia afuera», aprovechando las posibilidades del comercio internacional de materias primas y productos intermedios. **Cuarto**, aunque no tenga como finalidad exclusiva esa integración, no cabe duda que la ampliación de las posibilidades de la legislación de Industrias de Interés Preferente, la financiación pública y, sobre todo, la ampliación del Fondo de Previsión de Inversiones, facilitará la creación, ampliación y diversificación de la estructura productiva canaria.

b) La industrialización «hacia adentro», es decir la sustitución de importaciones. Porque:

por primera vez [en los inicios de la década de los 70'], Canarias disponía de un mercado interno digno de protección y, por lo tanto, aparecía claramente definido un objetivo básico de política industrial a partir de la estructura existente y consolidada en ese momento y no de “utópicas” propuestas acerca del desarrollo posible. (Oscar Bergasa Perdomo, 1978: 67)

Esta es la composición de lugar (coincidente con la última versión de la «opinión oficial» vista más arriba) que origina la Tarifa Especial del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías. A partir de aquí se valora cómo

la ley del REF había logrado una organización canaria de tipo aduanero que, aunque subordinada a la estatal, ponía en manos insulares un instrumento importante para fundar una política económica. Además, esta estructura regional refundía con unidad de criterio y de gestión las siete preexistentes e inconexas de cada Cabildo». (Luis Bourgon Tinao, 1987: 431)

Dicho con más énfasis y desde la reivindicación de poner en funcionamiento la Tarifa Especial, que tardó casi seis años en entrar en vigor:

Con su introducción... se ha abierto en teoría una nueva etapa, ya que es posible empezar a hacer una política económica comercial basada en los intereses de Canarias... Sin embargo, la lucha de los minisectores productivos contra la burguesía comercial, apoyada por el mito de los Puertos Francos, ha paralizado durante años la aplicación de este instrumento... Si se deseaba el desarrollo industrial del Archipiélago, era a todas luces necesaria una política activa que faltó, ya que la industria no puede nacer espontáneamente en una región con un mercado desprotegido, pequeño y fragmentado... El no hacer un esfuerzo por crearla artificialmente supuso renunciar... también a los efectos multiplicadores de esas inversiones y a sus economías de aglomeración... La Tarifa Especial es uno de los instrumentos más potentes que se dispone para asignar recursos y al cual no se puede renunciar actuando con racionalidad en una sociedad “transparente”. Caso diferente es cuando una sociedad no lo sea y esté anclada en el neocaciquismo. Entonces quizás lo menos malo sea la libertad comercial actual. (Rafael Molina Petit y José Luis Correa, 1978: 81 y 83).

c) Pero, ni la propuesta de industrializar Canarias «hacia adentro» ni la de integrarla en la economía peninsular, podían constituir el objetivo principal a alcanzar por el REF en 1972. Por aquellas fechas, la sociedad isleña estaba disfrutando de un impresionante boom turístico y sus agentes decisores se aprestaban a profundizar la creciente especialización en los servicios

internacionales. Por eso, y como ya vimos y como no podía ser de otra manera, se ratificó y actualizó «el tradicional régimen de franquicias de las Islas Canarias». Este fue el verdadero significado del REF. Así, sus elementos proteccionistas y «españolistas» representaron aspectos secundarios y de acompañamiento.

d). Por último, el traspaso de importantes transferencias y recursos económicos a los Cabildos, supuso la transformación de las viejas instituciones en poderosos centros de decisión y gestión económica.

Con el REF se pretendió satisfacer los intereses de todos los sectores productivos y contentar a la clase dominante que los señoreaba. Tarea compleja y contradictoria, pero el tardofranquismo no dudó en apostar, simultáneamente, por las franquicias tradicionales y por el proteccionismo de la industria canaria; por la desaparición de los monopolios y por la reserva del mercado peninsular para el plátano canario. Puso velas a dios y al diablo y, además, cedió dineros para comprar las velas.

¿Cómo se puede explicar este cúmulo de concesiones?

Antes que nada, hay que recordar la conmoción que supuso en Canarias el insólito debate previo a la Ley del REF. En efecto, a finales de la década de los 60' (como consecuencia del conflicto surgido por la aplicación del impuesto sobre el lujo en Canarias, propiciado por la Ley estatal 60/69 y, atendiendo a las demandas de las autoridades isleñas de la época), en las Islas se vivió un proceso irrepetible. Amparado en el compromiso político, que había quedado cristalizado en la Disposición Transitoria 2.ª de dicha Ley: «El Gobierno, en el plazo de dos años, remitirá a Las Cortes un Proyecto de Ley sobre el Régimen Económico-Fiscal del Archipiélago».

Confluía una serie de circunstancias: 1) el franquismo estaba en degradación y la sociedad canaria, junto con los otros pueblos de España, se aprestaba en aunar fuerzas para la conquista de las libertades democráticas; 2) en Canarias era acuciante la exigencia de superar el subdesarrollo; 3) era necesario fortalecer y estructurar en un todo el Acervo Canario atacado de una y mil formas por el centralismo franquista; y 4) comenzaba a tomar cuerpo y madurar la aspiración al autogobierno canario. «Libertad, Amnistía, Estatuto de Autonomía» era un lema que bien pronto cuajaría en multitudinarias manifestaciones callejeras. (Para este borrascoso periodo resulta imprescindible el libro de Antonio Carballo Cotanda, *Canarias, región polémica*).

Las tranquilas aguas políticas se encrespaban, de forma insospechada para la época, ante los intentos de la Dictadura de, bajo el pretexto de fomentar la industrialización (paradigma de la época) de las Islas, suprimir de un plumazo el Acervo Canario.

De forma arrolladora, la opinión pública isleña fue confluyendo alrededor de la exigencia del mantenimiento de las franquicias y de su imprescindible existencia para el deseado desarrollo turístico.

Enhebrada con esa exigencia generalizada, y forzada por los sectores más decididamente rupturistas con el Régimen de Franco, la demanda de un Estatuto de Autonomía para Canarias, se encaramó a la primera línea de las reivindicaciones. Con la exigencia de la constitución de un Gobierno Canario elegido democráticamente y la creación de un importante entramado de competencias, sobre todo económicas y fiscales, que permitieran un desarrollo económico y social adecuado a los intereses generales del pueblo canario.

En este proceso verdaderamente «constituyente» y en su enorme respaldo social, es donde puede encontrarse la explicación última del contenido del REF.

Así, junto a la ratificación de los principales elementos del Acervo Canario –franquicias y no existencia de imposición indirecta estatal– se fue adosando el resto de los elementos: el acceso preferente a los mercados peninsulares (plátano y nuevas Reglas de Origen); la garantía de mercados para algunos exportables de primer rango (labores de tabaco, tomate); la industrialización hacia adentro (Tarifa Especial, Fondo de Previsión de Inversiones...) y el incremento de los recursos económicos de los Cabildos (arbitrio sobre el lujo...).

Con toda esta abigarrada propuesta, el gobierno de la Dictadura había cedido en todos los frentes salvo en uno, que habría supuesto una concesión política inasumible. Me refiero a la exigencia de un Estatuto de Autonomía para Canarias, verdaderamente democrático.

Y la propuesta del REF salió adelante, sin conflictos sociales insoportables, porque la clase dominante y, sobre todo, la clase dirigente estaban entusiasmadas con todas las concesiones que habían «arrancado» al gobierno. Y, como su exigencia de un Estatuto de Autonomía democrático era sobre todo testimonial y arrastrada por la posición combativa de la opinión pública, no plantearon conflicto ante esta «omisión». Cedieron y tan contentos...

Bibliografía

- BERGASA PERDOMO, Óscar (1978): «La política de desarrollo industrial en Canarias». *ICE: Revista de Economía*, n.º 543, 64-69.
- BOURGON TINAO, Luis (1982): *Los Puertos Francos y el Régimen Especial de Canarias*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- BURRIEL DE ORUETA, Eugenio L. (1974): «El puerto de La Luz». *CIES. Cuadernos de Ciencias Sociales*, n.º 18.
- CARBALLO COTANDA, Antonio (1970): *Canarias: islas francas*. COCIN de Santa Cruz de Tenerife.
- CARBALLO COTANDA, Antonio (1972): *Canarias región polémica*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.
- COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1963): *Primer Plan Canarias*. Madrid: Imprenta del BOE.
- COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1968): *Segundo Plan Canarias*. Madrid: Imprenta del BOE.
- COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1972): *Tercer Plan Canarias*. Madrid: Imprenta del BOE.
- INNOVACIÓN CANARIA (1997): *Libro blanco del turismo canario*. Santa Cruz de Tenerife: Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias.
- MACÍAS, Antonio y José Ángel RODRÍGUEZ (1995): *Historia de Canarias*. Las Palmas: Ediciones del Cabildo Insular de Gran Canaria.
- MOLINA PETIT, Rafael y José Luis CORREA (1978): «El comercio exterior». *ICE: Revista de Economía*, n.º 543, 74-83.
- NADAL PERDOMO, Ignacio N. y Carlos GUITIÁN AYNETO (1983): *El sur de Gran Canaria*:

entre el turismo y la marginación. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorro.