

LA EXCEPCIONALIDAD INSTITUCIONAL EN LA ECONOMÍA DE CANARIAS. ¿AYUDAN LAS AYUDAS?

THE INSTITUTIONAL EXCEPTIONALITY IN ECONOMY OF THE CANARY ISLANDS. DOES AID HELP?

David Padrón Marrero* ; Dirk Godenau**

Recibido: 30 de junio de 2016
Aceptado: 16 de agosto de 2016

Cómo citar este artículo/Citation: Padrón Marrero, D.; Godenau, D. (2017). La excepcionalidad institucional en la economía de Canarias. ¿Ayudan a las ayudas? *Anuario de Estudios Atlánticos*, nº 63: 063-007. <http://anuariosatlanticos.casadecolon.com/index.php/aea/article/view/9913>

Resumen: El patrón de crecimiento y desarrollo de Canarias se ha visto significativamente alterado desde el inicio de la década de 1990, dado el evidente deterioro de sus coordenadas competitivas. La coincidencia de este punto de inflexión en la dinámica económica de las islas con su especial anclaje institucional en la Unión Europea (región RUP) y en España (REF de 1994) reclama una agenda de investigación que valore la eficiencia y eficacia del diseño y usos del marco institucional canario, con especial énfasis en sus especificidades. Partiendo del concepto de competitividad regional en contextos de insularidad, este artículo reúne la escasa evidencia empírica disponible sobre la relación entre las debilidades del modelo de crecimiento y las excepcionalidades institucionales de Canarias. Concluye que un diseño e implementación más inclusivos del marco institucional incrementaría su contribución al objetivo de la competitividad regional.

Palabras clave: Competitividad agregada, instituciones económicas, insularidad, Regiones Ultraperiféricas, Islas Canarias.

Abstract: The growth and development path of the Canary Islands has significantly changed since the beginning of the 1990s, with an evident deterioration of its competitiveness. The coincidence in time of this turning point in economic performance and the specific institutional integration of the Canary Islands in the European Union (as an Outermost Region) and in Spain (Specific Economic and Fiscal Regime 1994) claims for a research agenda focused on evaluating the efficiency and effectiveness of the design and implementation of this specific institutional framework. Based on the concept of regional competitiveness the article sums up the scarce empirical evidence available about the relationship between the weaknesses of recent economic development and the specific institutional framework of the Canary Islands. It concludes that a more inclusive design and implementation of the institutional specificities would improve their contribution to regional competitiveness.

Keywords: Aggregate competitiveness, economic institutions, insularity and islandness, Outermost Regions, Canary Islands

* Profesor Contratado Doctor en el Departamento de Economía Aplicada y Métodos Cuantitativos. Universidad de La Laguna. Campus de Guajara, s/n 38071. San Cristóbal de La Laguna. Tenerife. España. Teléfono: +34922317019; correo electrónico: dpadron@ull.edu.es

** Profesor Titular en el Departamento de Economía Aplicada y Métodos Cuantitativos. Universidad de La Laguna. Campus de Guajara, s/n 38071. San Cristóbal de La Laguna. Tenerife. España. Teléfono: +34922317017; correo electrónico: dgodenau@ull.es

INTRODUCCIÓN

Disfrutar de mejores condiciones de vida y acercarse a los estándares de las sociedades más prósperas constituye, sin duda, una aspiración legítima de cualquier sociedad. A tal fin es preciso que se dote de un marco institucional favorecedor de la creación de valor por parte de su tejido empresarial y que éste cristalice en mejoras en los estándares de vida del conjunto de su población. El diseño del entramado institucional viene condicionado, además, por los discursos dominantes en cada momento histórico entre las elites económicas y los poderes públicos. En los territorios insulares, especialmente en aquellos de menor dimensión, estas narrativas acerca de la insularidad acostumbra a traducirse, casi sin excepción, en la defensa de particularismos institucionales. Canarias no ha sido una excepción, pues desde su conquista y posterior colonización, el discurso construido *desde dentro* del Archipiélago acerca del hecho insular ha apostado por un encaje institucional diferenciado en el Reino de España. No obstante, esta narrativa experimenta cambios de calado en las últimas décadas, claramente perceptibles a partir de la segunda mitad de la década de 1980 y, como expondremos, esta bifurcación coincide con síntomas evidentes de agotamiento del modelo de crecimiento canario, que cuestionan la conveniencia de mantener en el futuro la misma estrategia competitiva de los últimos 20 años.

La coincidencia en el tiempo de este punto de inflexión en el patrón de crecimiento y desarrollo canario con el ingreso en la Comunidad Económica Europea (CEE) y la puesta en marcha del Régimen Económico y Fiscal (REF) de 1994, si bien es cierto que no debe conducirnos a conclusiones precipitadas, tampoco permite lecturas autocomplacientes, y reclama una agenda de investigación que profundice en los factores que subyacen al debilitamiento de los parámetros competitivos de Canarias, y su posible relación con algunos de los cambios institucionales más importantes operados en la historia reciente de las Islas.

Este artículo parte del concepto de competitividad regional (epígrafe segundo) en contextos de insularidad (epígrafe tercero). A continuación revisa la evolución histórica (epígrafe cuarto) y el presente del marco institucional de la economía canaria (epígrafe quinto), con la finalidad de relacionar las debilidades del modelo de crecimiento y desarrollo reciente de Canarias con el diseño y la implementación de estas excepcionalidades institucionales¹. Concluye resaltando la necesidad de fomentar la competitividad regional a través de un aprovechamiento más proactivo del potencial que brinda una implementación más eficiente e inclusiva de las excepciones concedidas por el Estado español y la Unión Europea.

COMPETITIVIDAD REGIONAL: ¿POR QUÉ IMPORTAN LAS INSTITUCIONES?

Sin ningún género de dudas, el análisis de los determinantes del éxito económico de las sociedades figura entre los grandes interrogantes a los que ha tratado de dar respuesta la economía como ciencia desde sus orígenes. Así, el filósofo moralista escocés del siglo XVIII, Adam Smith, considerado por muchos como el padre de la ciencia económica, trató de profundizar en sus determinantes últimos en su obra *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Desde entonces han sido muchos los economistas que, partiendo de diferentes enfoques, han tratado de desentrañar las causas del éxito económico de países, regiones y ciudades, al que se refieren con el término *competitividad agregada* o *competitividad locacional*.

Según el International Institute for Management Development (IMD) de la Universidad de Lausana, la competitividad de naciones y regiones se refiere al «conjunto de factores y políticas que modelan y condicionan la capacidad de una región para crear y mantener un entorno favorecedor de la creación de valor por sus empresas y que propicie mayores estándares de prosperidad para sus ciudadanos»². Dado el alcance del presente trabajo, de esta definición interesa subrayar los siguientes aspectos:

¹ El término «excepcionalidad» se utiliza en el lenguaje político-institucional y jurídico, para aludir a un marco institucional de rango superior en el cual se establecen excepciones. Emplearemos el término como sinónimo de otro empleado con cierta frecuencia, que es el «hecho diferencial canario», que subraya la distinta condicionalidad y senda evolutiva que ha caracterizado a Canarias.

² GARELLI (2006).

- Son las empresas, independientemente de que su titularidad sea pública o privada, las que crean valor (económico). Por tanto, una economía (país, región o ciudad) no podrá ser nunca competitiva si su tejido empresarial no lo es, lo que requiere, entre otros factores, de elevadas dosis de eficiencia.
- Las naciones, regiones y ciudades, en tanto que contenedores de las empresas, son las responsables de crear un entorno favorable al desarrollo de su actividad. Esto significa que el concepto mismo de competitividad carece de sentido si se obvia su dimensión geográfica o espacial. Las estrategias competitivas se localizan y materializan en ubicaciones concretas, y los procesos de globalización, lejos de haber diluido la importancia de las localizaciones, han acentuado su importancia.
- De lo anterior se desprende la importancia que tiene la correcta identificación de los elementos constitutivos del entorno en el que las empresas desarrollan sus actividades. El IMD aglutina todos esos elementos en dos grandes categorías: los *factores* (elementos que vienen dados, tales como dotaciones de recursos naturales, extensión y posición geográfica, condiciones climatológicas, y sobre los que la acción humana, en el mejor de los casos, tiene un impacto limitado) y las *políticas* (que diseñan y modulan el uso y funcionamiento de las instituciones).
- Por último, si bien es cierto que una región no puede ser competitiva si sus empresas no lo son, el hecho de contar con un tejido empresarial competitivo no garantiza que la región lo sea. Una condición *sine qua non* es que el conjunto de su población vea mejorar su calidad de vida. Expresado en otros términos, las sociedades deben dotarse de un marco institucional inclusivo que posibilite que los potenciales beneficios derivados de contar con un tejido empresarial competitivo se trasladen al conjunto de la población en forma de mejoras en sus estándares de vida. No es suficiente con que las mejoras en productividad, eficiencia, innovación, etc., conduzcan a un mayor crecimiento. Aquellas deben cristalizar en mejoras en los estándares de vida del conjunto de la sociedad.

Aunque de manera implícita, en la definición del IMD se advierte que la competitividad es un concepto relativo y dinámico. El juego competitivo impone tener siempre que considerar las condiciones existentes en otras ubicaciones. Adicionalmente, las coordenadas competitivas no son inmutables. En la actualidad los pilares de la competitividad de las localizaciones no descansan tanto sobre los factores productivos básicos. En el contexto tecno-económico actual son más importantes los activos creados (por ejemplo, el capital humano, las infraestructuras tecnológicas o el capital social) cuya disponibilidad depende de manera crucial del marco institucional del que se doten las economías. Éste determina la sofisticación del entorno para los negocios, la eficiencia de los mecanismos de coordinación social, el grado de incertidumbre y los costes de transacción que enfrentan los agentes económicos y, por esta vía, la calidad e intensidad de los procesos que conducen a la generación (creación) de activos estratégicos.

El papel central del marco institucional en la configuración de las ventajas competitivas obliga a profundizar en su alcance, en la naturaleza de las instituciones y en su relación con los procesos de crecimiento y desarrollo. Probablemente la definición más extendida en la literatura sea la ofrecida por North³, para quien las instituciones son las reglas de juego de una sociedad, el conjunto de restricciones del comportamiento que modulan la interacción humana, y que, en consecuencia, estructuran los intercambios políticos, económicos y sociales⁴.

Algunos teóricos institucionalistas, sin negar la validez de la definición de North, prefieren no centrarse exclusivamente en la función coercitiva de las instituciones, proponiendo definiciones alternativas que ofrecen lecturas más positivas. Así, por ejemplo, Chang y Evans⁵ entienden las instituciones como supuestos, normas y rutinas ampliamente compartidas, con intensos efectos sobre las motivaciones y el comportamiento de los agentes que facilitan los procesos de toma de decisiones y las interacciones humanas. Expresado en otros términos, las instituciones son «tecnologías de administración social» que, además de condicionar la conducta humana, facilitan los intercambios⁶.

3 NORTH (1990).

4 Debe subrayarse que la definición *northiana* no incluye a las «organizaciones» entre las «instituciones». Empleando su misma analogía, las instituciones son las reglas del juego, mientras que las organizaciones son los jugadores, esto es, agrupaciones de personas con un objetivo común.

5 CHANG y EVANS (2005).

6 CHANG (2006).

En cuanto a la relación existente entre las instituciones y la competitividad, y sin ánimo de ser exhaustivos en la enumeración de conectores, conviene recordar que aquellas modelan las motivaciones, propician y guían a los individuos a seguir determinados comportamientos de entre los que son tecnológicamente posibles, facilitando, por tanto, la formación de expectativas acerca del comportamiento del resto de agentes sociales con los que interactúan. Es decir, las instituciones, cuando están bien diseñadas, reducen el grado de incertidumbre y los costes de transacción a las que se enfrentan los agentes.

De lo anterior no se desprende que la mera existencia de una institución garantice que ésta sea óptima o, si se prefiere, que promueva comportamientos socialmente eficientes (*eficiencia estática*). Las instituciones son fruto de la interacción de agentes con racionalidad limitada operando en contextos de información imperfecta y asimétrica. Adicionalmente, no podemos olvidar que esos procesos de interacción (o conflicto) implican a agentes y colectivos con intereses no necesariamente coincidentes y con diferentes cuotas de poder. En este sentido, las instituciones reflejan el equilibrio de fuerzas, por lo que en muchas ocasiones éstas no responden tanto a la búsqueda del interés general, sino más bien a los intereses de determinados grupos de presión⁷.

Tampoco podemos olvidar que el progreso económico de las sociedades no es un proceso lineal, lo que significa que las instituciones que son apropiadas en un determinado momento histórico o estado de desarrollo, dejan de serlo en otras circunstancias. Esto supone que el entramado institucional del que se doten las sociedades debe conciliar la estabilidad que reclama el crecimiento en cada momento del tiempo, con la necesaria flexibilidad para ajustarse a los cambios que demanda el tránsito de una fase de desarrollo a otra (*eficiencia dinámica*). No reconocer a tiempo la necesidad del cambio o no contar con entornos institucionales permeables a éste supondrá seguir apostando por modelos de crecimiento y desarrollo que se agotan, condenando al estancamiento al conjunto de la sociedad⁸.

Precisamente, una de las grandes dificultades que enfrenta el cambio institucional se deriva de la aritmética de intereses antes apuntada. En la medida en que las instituciones reflejan un equilibrio de fuerzas, cualquier intento por modificarlas, al suponer cambios en el *status quo* de determinados grupos de presión, provocará que los colectivos afectados negativamente se resistan al cambio. Ésta constituye, sin duda, una de las explicaciones del marcado carácter inercial de algunas instituciones.

TERRITORIO, INSULARIDAD Y DESARROLLO. LA IMPORTANCIA DE LAS NARRATIVAS

Tal y como se ha apuntado en el apartado anterior, el concepto mismo de competitividad carece de sentido si se obvia su dimensión geográfica o espacial: las naciones, las regiones, más aún, las ciudades son los escenarios en los que se localizan y materializan las estrategias competitivas. La globalización, tal y como afirma Porter⁹, lejos de diluir la importancia de las localizaciones, la ha acrecentado.

Por más que pueda resultarnos de sentido común el asignar a la dimensión espacial un papel central en el desarrollo de la actividad económica, lo cierto es que su consideración explícita en la literatura económica es algo relativamente reciente. Esta evidente debilidad comienza a ser superada gracias a la consolidación de la Economía Regional, que ha contribuido a una mejor comprensión de los procesos de localización y distribución de la actividad económica en el espacio, así como de los procesos de desarrollo regional. Gracias a esta agenda de investigación, actualmente podemos rechazar las lecturas simplistas que entienden lo espacial como el refugio de una naturaleza ubicada territorialmente, el soporte pasivo de poblaciones y actividades económicas, redes de conexión y una ingente multitud de artefactos que van llenando los espacios¹⁰. La distribución geográfica de los recursos y los catalizadores de los procesos de desarrollo regional vienen determinados mínimamente por factores exógenos (materias

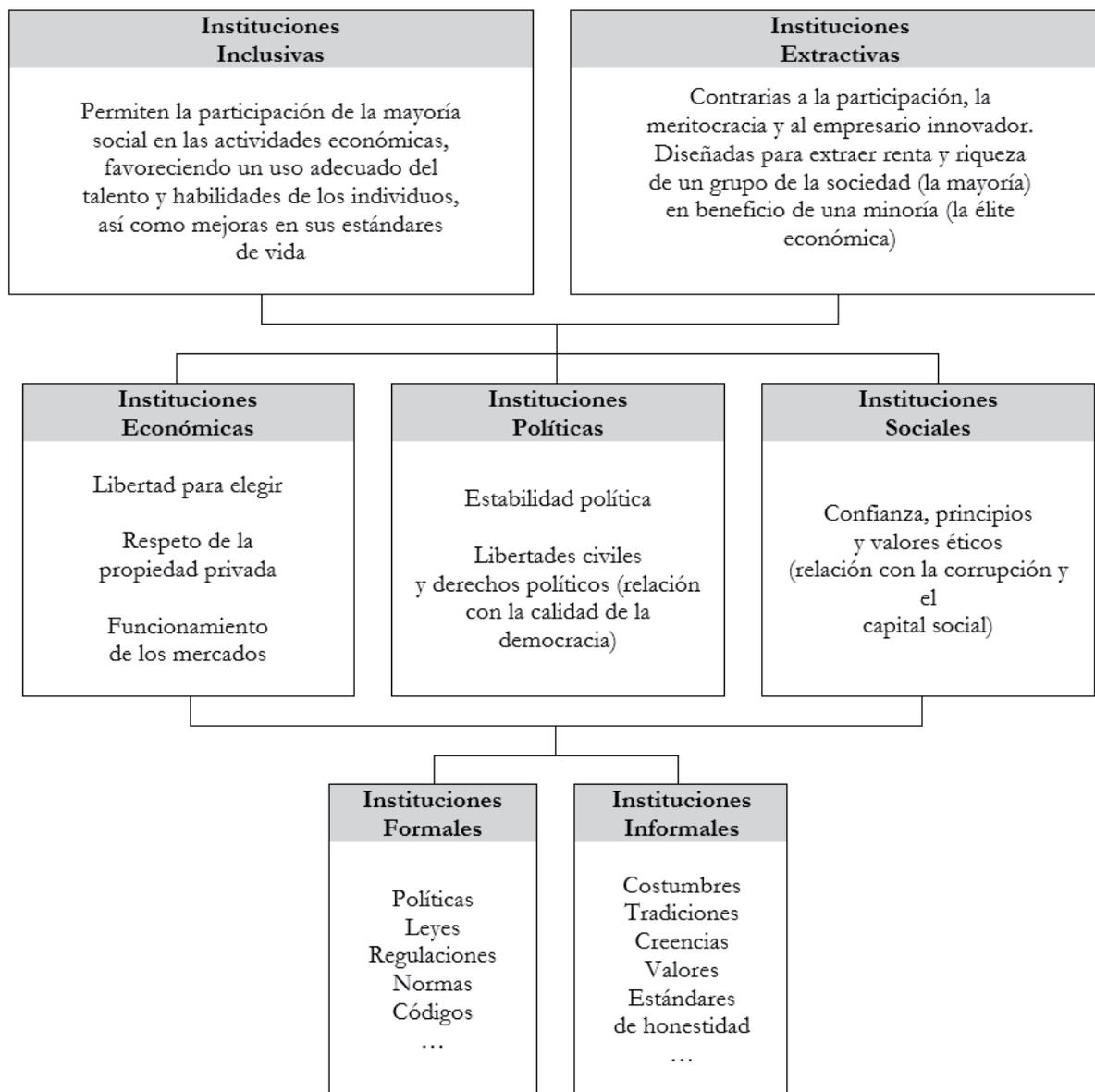
7 PADRÓN (2015a).

8 SALA-I-MARTÍN, *et al.* (2008).

9 PORTER (1990), p. 73.

10 RODRÍGUEZ MARTÍN (2015a).

primas y ventajas naturales). Aquellos resultan ser, en mayor medida, resultado de decisiones pasadas y recientes sobre activos creados¹¹ (capital humano, capital social, accesibilidad-conectividad, etc.)¹².



Resulta difícil de sobrevalorar la importancia que revisten las consideraciones anteriores para los territorios insulares, especialmente para los de menor tamaño. Para aquellos que persisten en el empeño de aproximarse al estudio de las economías insulares desde aproximaciones pretéritas basadas exclusivamente en las variables tamaño (escasa extensión en comparación con los contextos continentales) y distancia física (separación del continente por el mar), es habitual concluir que estos territorios enfrentan numerosas desventajas a la hora de promover estrategias de desarrollo económico: estrechez de los mercados locales, dificultando la rentabilización de economías de escala; base productiva y exportadora poco diversificada; alta dependencia exterior en el suministro de inputs; escasez de infraestructuras y servicios públicos; excesiva presión sobre el suelo y los recursos naturales; etc. Cuando el diagnóstico

¹¹ Realmente, la autora no habla «de decisiones pasadas y recientes sobre activos creados», sino de «factores históricos pasados y recientes» (CAPELLO, 2007; p. 2). No obstante, optamos por esta traducción al interpretar que no desvirtúa el mensaje de la autora, y, además, debido a nuestro interés por facilitar al lector que perciba la coincidencia entre su mensaje y el del IMD de la Universidad de Lausana.

¹² CAPELLO (2007).

de la realidad insular se reduce a lo anterior, las recetas de política económica no pueden más que venir dominadas por un marcado carácter compensatorio, tal y como ha venido sucediendo con las regiones ultraperiféricas (RUP) de la Unión Europea¹³, entre las que se encuentra Canarias.

Estas lecturas olvidan, por ejemplo, que una base geográfica estrecha no tiene por qué traducirse en una economía pequeña. Por otro lado, es evidente que el mar no sólo aísla, también conecta. En este sentido, conviene huir del determinismo geográfico del desarrollo económico y reconocer que el progreso técnico modula claramente las implicaciones de este estatus territorial diferenciado.

Adicionalmente, los costes y beneficios de la insularidad están lejos de ser homogéneos a lo largo y ancho de la gran diversidad de las islas del mundo. King¹⁴ diferencia entre dos extremos: las «islas marginales», marcadas por el aislamiento y estrategias de autoabastecimiento, y las «islas nodales», insertadas con elevada conectividad en las redes internacionales. Como indican las comparaciones realizadas por Gough *et al.*¹⁵ en el caso de las islas del Pacífico, son muy variables los grados de apertura demográfica y económica en islas no muy diferentes en tamaño. La principal variable discriminante en estas diferencias es la posición relativa de la economía insular, tanto en términos geográficos como institucionales (piénsese en la pertenencia de las Regiones Ultraperiféricas a la Unión Europea). Similar conclusión alcanza Carnero¹⁶ al constatar la existencia de importantes diferencias en los marcos institucionales de las pequeñas economías insulares africanas que parecen tener su correlato en el distinto grado de éxito económico alcanzado.

A su vez, esta posicionalidad de la economía insular es el resultado de su devenir histórico, frecuentemente caracterizado por la articulación de lazos específicos de pertenencia a potencias continentales. Un ejemplo de este tipo de recorrido histórico son las denominadas «islas plantación»¹⁷, con una especialización agroexportadora en monocultivos determinados por la expansión marítima-internacional de los estados continentales. Por lo tanto, la diversidad económica de los espacios insulares exige un análisis dinámico y longitudinal, porque sus decisiones históricas, incluyendo las que se tomaron lejos de su territorio, inciden en su presente y condicionan su futuro.

La insularidad

no es meramente una congénita morfología de la realidad [...]. Identificar esa característica con un determinismo fatal, es una simpleza solo útil para quienes se enmascararon con ella, alegando su gran pretexto o justificante. La transferencia de ‘culpabilidades’ es una habitual argucia de las técnicas de manipulación. En el extremo opuesto, existen ‘negacionistas’ a esa condición¹⁸.

Conviene recordar también que en la bibliografía sobre islas se encuentra la distinción entre *insularity* e *islandness*, dos conceptos de difícil diferenciación en castellano. La insularidad (*insularity*) se asocia a las implicaciones del estatus geográfico de las islas y es el concepto más utilizado para abarcar sus consecuencias económicas. Un ejemplo de su aplicación es el *índice de vulnerabilidad* de Naciones Unidas, compuesto por siete indicadores: el tamaño demográfico, la lejanía, la concentración de las exportaciones, el peso del sector primario, la incidencia de catástrofes naturales, la inestabilidad de la producción agraria y la inestabilidad de las exportaciones.

Sin embargo, esta visión ha sido cuestionada por muchos investigadores bajo el argumento de que la geografía no es realmente el determinante más importante para comprender los territorios insulares. Desde estos posicionamientos, el hecho insular es visto como un *fenómeno social* y un *concepto instrumental*: esta característica geográfica es empleada para reivindicar una identidad distintiva y demandar mejoras en su situación económica, política y social (Hache, 1998). La insularidad así entendida es referida en la literatura como *islandness*, y constituye, por tanto, una conceptualización más amplia que

13 BALDACCHINO y PLEIJEL (2010).

14 KING (2009) p. 63.

15 GOUGH (2010), p. 5.

16 CARNERO (2016).

17 WARRINGTON y MILNE (2007).

18 RODRÍGUEZ MARTÍN (2015a), p. 27.

la de *insularity*, al recoger también las «narrativas» que tienen las propias sociedades insulares sobre el hecho insular. En este sentido, en los enfoques antropológicos y sociológicos se presta especial atención a los discursos que articulan los isleños sobre su realidad insular. En palabras de Taglioni¹⁹, «*islandness* se podría definir como la suma de representaciones y experiencias de los isleños, que así estructuran su territorio insular, mientras que la *insularity* se puede ver como las particulares características físicas que definen el espacio insular».

Caben varios posicionamientos sobre la relación entre las narrativas y la realidad. En un extremo se encuentran aquellos que interpretan toda realidad como construcción social y, por ende, atribuyen una destaca importancia al análisis de la construcción de los discursos. En el otro extremo están aquellos que ven la realidad como objeto de estudio independiente de los epifenómenos narrativos y no les prestan mayor atención. En medio encontramos aquellas posiciones que admiten la influencia de los discursos en la construcción de la realidad económica, pero que no les conceden un papel predominante. Canarias constituye, sin duda, un laboratorio excelente para reflexionar sobre el alcance y las limitaciones del discurso de la insularidad como reflejo y determinante de la realidad económica.

Nuestra premisa es que la visión amplia del concepto *islandness* es útil para el análisis económico, porque las narrativas y los discursos sobre la realidad económica de las islas inciden en el marco institucional y las políticas que se implementan como respuestas al diagnóstico hecho desde estas interpretaciones. Un ejemplo destacado es la justificación de que Canarias disponga de un Régimen Económico y Fiscal (REF) diferenciado en el contexto nacional, así como de un encaje especial en la Unión Europea, plasmado en un marco institucional específico para las Regiones Ultraperiféricas (artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

UNA HISTORIA CON EXCEPCIONALIDADES INSTITUCIONALES

Para comprender el entramado institucional que marca el presente de Canarias, es imprescindible seguir su recorrido histórico, un repaso que, aunque de forma simplificada, acometemos en este epígrafe apoyándonos en el trabajo de investigación del profesor Macías Hernández. Con esta breve reseña histórica pretendemos ofrecer una sencilla caracterización de los ejes principales sobre los que ha pivotado históricamente el *factor institucional*²⁰ en la economía canaria y la narrativa subyacente. Para ello se hará referencia a la articulación del modelo de colonización, la especialización mercantil internacional y el doloroso tránsito por el proteccionismo autárquico de Franco. Su desarrollo más reciente, que incluye la modulación institucional en el contexto de la integración europea que convierte Canarias en una Región Ultraperiférica, se aborda en el epígrafe siguiente.

La conquista y posterior colonización del Archipiélago canario se articuló en torno a un modelo económico marcado por tres elementos claves²¹: la especialización agroexportadora, la creación de servicios portuarios y mercantiles, así como un marco institucional de vocación librecambista en los intercambios con el exterior. La lógica subyacente de esta estructura reside en la minimización de los costes de la colonización, facilitando a través de las excepciones al régimen de monopolio del imperio colonial hispano la movilidad de los factores de producción bajo condiciones más favorables y atraerlos de esta forma a los nuevos territorios.

Esta estrategia opta desde el principio por la especialización mercantil librecambista y, por ende, por el desarrollo de una economía abierta al exterior cuya base de creación de riqueza se sostiene en la presencia de ventajas comparativas y competitivas en el escenario internacional. Este camino se habilita por las rentas de situación vinculadas a la posición geoestratégica de Canarias en las rutas de expansión marítima del imperialismo europeo, generando ésta la necesaria conectividad entre las Islas con la costa noroccidental africana, el continente europeo y la expansión americana de los intereses europeos.

19 TAGLIONI (2011), p. 47.

20 MACÍAS HERNÁNDEZ (2001), p. 2.

21 MACÍAS HERNÁNDEZ (2001).

La economía isleña no aceptaba limitaciones de corte colonial o mercantilista; requería únicamente un marco institucional hecho a su medida, es decir, una política fiscal y arancelaria diferenciada de la vigente en el territorio colonial (...). Determinados atributos *nesológicos*, como la *lejanía* o el *aislamiento*, no son propios de esta historia insular²².

Por consiguiente, la narrativa interna y el marco institucional resultante convierten a Canarias en *islas nodales*²³, islas bien conectadas e insertadas en redes económicas, demográficas y sociales, a diferencia de las *islas marginales*, cuyo desarrollo se ve limitado por quedarse al margen de la expansión de estas redes a lo largo de las rutas marítimas.

Este modelo librecambista mostró una sorprendente estabilidad a lo largo de los siglos, a pesar de algunas interrupciones proteccionistas, que vienen a ser las excepciones a la regla y la demostración de los beneficios derivados de la apertura al exterior en función de criterios librecambistas que centran la especialización en las ventajas competitivas. Por ende, Canarias se constituye, a través del modelo implantado con la conquista, en un sistema pequeño y abierto, que se embarca en una estrategia de desarrollo marcada por las consecuencias de la combinación de pequeño tamaño y elevado grado de apertura.

Entre estas consecuencias sobresale la propensión a sufrir con contundencia y rapidez los vaivenes de aquellos mercados internacionales en los que la economía insular se encuentra especializada. La combinación de elevados grados de especialización —los mal denominados *monocultivos* de la historia económica de Canarias: azúcares, cochinilla, vinos, plátanos y tomates; el turismo en el presente— con el pequeño tamaño —que tiende a provocar la necesidad de aceptar la posición de tomador de precios— provocan la obligación de convivir con transiciones relativamente bruscas entre especializaciones. Huelga decir que en la merma o desaparición de las ventajas competitivas previamente vigentes no sólo intervienen recursos naturales y factores tecnológicos; también inciden los cambios políticos, particularmente aquellos que modifican las reglas del intercambio mercantil entre Estados nacionales. En este sentido, la pertenencia institucional al imperio hispano marca algunas de las transiciones económicas: un ejemplo es el colapso de la exportación de vinos canarios a Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVII debido al cambio en las relaciones entre los reinos implicados.

En varias ocasiones la trayectoria institucional librecambista de Canarias se interrumpe. Entre ellas destaca el período 1820-1850, con un fuerte incremento en la presión fiscal y aduanera, argumentado desde instancias nacionales sobre la premisa de la igualdad territorial e individual frente al fisco, lo que supuso *la primera 'conquista' del territorio insular por las fuerzas del capitalismo hispano*²⁴. El Estado *aplicó a los insulares una política fiscal y mercantil que burlaba su memoria colectiva, perjudicaba sus bolsillos y agudizaba sus miserias*²⁵.

Este periodo de crisis es también momento de importantes cambios en la articulación del modelo económico, marcado por el colapso de la exportación vinícola y el correspondiente déficit comercial que desemboca en la búsqueda de nuevas rentas por parte de la clase propietaria de los medios de producción. Estas se encontraron en la privatización del patrimonio comunal y el incremento de la proletarianización rural.

Ante los nefastos resultados de la política proteccionista, la burguesía agromercantil local promovió un viraje institucional de vuelta a un mayor grado de librecambismo que culmina con la creación de los puertos francos en 1852. El argumentario de las elites locales no había cambiado. Tal y como nos recuerda el profesor Macías Hernández, nadie mejor que Alonso de Nava y Grimón para ilustrar la esencia de la narrativa de los insulares: pobreza y emancipación se evitarían otorgándoles *las ventajas de un país franco* mediante una política económica ajustada a unas Islas que *sólo políticamente se pueden considerar como un miembro de la Monarquía Española*. La fidelidad de este miembro exige,

22 MACÍAS HERNÁNDEZ (2011), pp. 227-228.

23 KING (2009), p. 63.

24 MACÍAS HERNÁNDEZ (2001), p. 3.

25 MACÍAS HERNÁNDEZ (2011), p. 234.

pues, un pacto institucional que permita a los insulares ser *extranjeros en el sistema mercantil y vasallos en el sistema político, civil y administrativo*²⁶.

Este nuevo *régimen* rebajó las cargas aduaneras y las substituyó, parcialmente, por una mayor carga fiscal sobre la tierra, generándose de esta forma un efecto multiplicador sobre el proceso de proletarización rural. Además, este modelo no era propenso a la articulación de un mercado regional de intercambio entre las islas, ya que cada una rivalizaba con las demás en los mercados internacionales y articulaba su estrategia de desarrollo con independencia de sus vecinos más inmediatos.

Otro episodio proteccionista sobresaliente es lo que se ha denominado *calvario autárquico en versión isleña*²⁷. Este periodo, de 1936 a 1959, supone nuevamente la subordinación de los intereses económicos locales a los nacionales, limitando y condicionando el comercio exterior con otros países y apostando por una estrategia de industrialización substitutiva de importaciones que poco éxito tuvo en el contexto canario y que obligó a abastecerse el Archipiélago con bienes y servicios nacionales. *Durante los años 1946-1959 la economía intentó sin éxito recuperar su legado librecambista, mientras la estructura productiva recordaba un lejano pasado*²⁸.

Durante el largo paréntesis proteccionista del franquismo,

la crisis económica no lo fue todo. Debemos añadir la pérdida de capital humano y de experiencias adquiridas que provocó el periodo autárquico. La clase empresarial se acomodó a las nuevas circunstancias, esto es, substituyó su legado librecambista por el proteccionismo, mientras que aquellas que se atrevieron a solicitar al dictador el retorno de la herencia de sus mayores quedaron en el más absoluto de los silencios. ¿Y qué decimos, por último, de la pléyade de intelectuales que debieron buscar su sustento en el otro lado del charco?²⁹.

El desarrollismo de los años sesenta del siglo xx se manifestó en Canarias a través de la expansión del turismo de masas; nuevamente un éxito económico anclado en la conexión con el exterior, en el marco de una política económica cada vez menos autárquica. El Plan de Estabilización y Liberalización de 1959, la liberalización del tipo de cambio y la suspensión de las restricciones en los medios de pago externos reactivaron la actividad exportadora isleña y su capacidad de compra en el exterior. Las bondades del modelo librecambista volvieron a aflorar, facilitando el establecimiento del Régimen Económico y Fiscal de 1972, un importante hito institucional en la senda reemprendida hacia la ansiada excepcionalidad aduanera.

Constituyó un intento de regenerar un mercado único en Canarias, al menos desde el punto de vista fiscal. Además, había introducido incentivos a la inversión de orden especial, manteniendo un diferencial fiscal con respecto a la imposición indirecta del territorio continuo de España y las Islas Baleares³⁰.

La quiebra, en 1971, del patrón de cambios ideado en los Acuerdos de Bretton Woods, y el posterior *shock* en los precios del petróleo de 1973, suponen un nuevo giro en la coyuntura internacional y nacional. La crisis fue especialmente intensa en Canarias. Desde finales de 1972 se contrae la demanda de servicios turísticos, a la que sigue una caída notable en la actividad constructora y un fuerte ascenso en la tasa de desempleo en el Archipiélago. La crisis económica coincidió con elevadas dosis de incertidumbre política (transición desde un régimen dictatorial a otro democrático) e institucional (cambios inducidos por dicha transición en la regulación de los mercados, diseño de nuevas organizaciones, construcción de nuevos equilibrios de fuerzas, etc.). En este contexto, *las leyes estatales de ámbito fiscal, aprobadas en los años setenta y principios de los ochenta, modificaban, de hecho, el Régimen Económico y Fiscal de 1972* (), *y este crucial hecho constituyó la base de un nuevo espacio de incertidumbre para el empresariado y las familias canarias*³¹.

26 MACÍAS HERNÁNDEZ (2011), p. 234.

27 MACÍAS HERNÁNDEZ (2001) p. 10.

28 MACÍAS HERNÁNDEZ (2011), p. 251.

29 MACÍAS y RIVERO (2009), p. 95.

30 MACÍAS y RIVERO (2009), p. 99.

31 MACÍAS y RIVERO (2009), p. 99.

Este breve recorrido histórico, obligado a generalizar en demasía, conduce a una serie de lecciones básicas sobre la importancia del factor institucional en el porvenir de la economía canaria:

- Algunas de las etapas de crisis coinciden con períodos de proteccionismo e intervencionismo, pero ninguna etapa de bonanza coincide con períodos de aislamiento del exterior. Parece que la economía canaria florece mejor bajo condiciones de librecambio. No obstante, estas regularidades históricas no implican necesariamente la imposibilidad de que otras formas de regulación económica no tengan estos efectos nocivos.
- *Lejanía y aislamiento* son conceptos que no llegaron a integrar en el pasado la columna vertebral del discurso dominante de las elites locales sobre la insularidad, al menos no con las connotaciones con que son presentados en la actualidad.
- Como pequeña economía abierta, la vulnerabilidad ante acontecimientos extraordinarios en los mercados internacionales es pronunciada. A su vez, esta propensión a los cambios abruptos y profundos incrementa los beneficios de la resiliencia, en general, y de la *resiliencia institucional*, en particular. El hecho de ser región española (y, más recientemente, también europea) puede contribuir a suavizar los efectos traumáticos de estas transiciones. No obstante, y como hemos visto, esta misma pertenencia puede ser fuente de perturbaciones institucionales no siempre alineadas con los intereses de las Islas.
- El atributo de la *excepcionalidad* en el marco institucional canario es resultado de la combinación de la pertenencia institucional con divergencia estructural: una región del Estado español (y, actualmente, de la Unión Europea) que tiene reconocida la justificación de excepciones a las reglas generales. En ningún momento de la historia posterior a la conquista el independentismo alcanzó intensidades cercanas a la ruptura institucional, siempre se mantuvo en un plano de amenaza potencial durante la negociación de las excepciones institucionales, algo alineado con lo que es la tónica general en las economías insulares³².

UN PRESENTE INSTITUCIONAL MARCADO POR LAS SIGLAS RUP Y REF

La década de 1980 es heredera de la incertidumbre asociada a la crisis económica de los años setenta y a la transición democrática, a las que ha de sumarse la asociada a la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea.

Uno de los aspectos destacados del nuevo marco institucional creado tras la aprobación de la Constitución es lo que ha venido a conocerse como el Estado de las Autonomías. La Constitución española de 1978 reconoce, en su artículo 2, que *La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*. Sobre esta premisa se ha gestado el desarrollo autonómico español, por lo que resulta imposible entender la influencia de las políticas públicas en España sin considerar las de ámbito autonómico. Los gobiernos regionales se han convertido en agentes esenciales en el diseño e implementación de la política económica nacional.

La transición democrática española recogió las particularidades institucionales de Canarias en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución, al reconocer el Régimen Económico y Fiscal (REF), pero limitando la participación del gobierno regional en su modificación a la emisión de informes previos no vinculantes de la Comunidad Autónoma. Posteriormente, en el Estatuto de Autonomía de 1982, que en su artículo 46 se refiere al REF, si se delegó la competencia al Parlamento de Canarias.

El Estatuto de Autonomía de 1982 supuso un nuevo marco para el Archipiélago como región española, por lo que son numerosas las competencias que ha ido asumiendo desde entonces la Comunidad Autónoma de Canarias, lo que ha

³² HEPBURN (2010).

derivado en una importancia creciente de los factores endógenos en la determinación de la senda de crecimiento y desarrollo económicos de las Islas, que son cada vez más determinantes para la prosperidad de su población las actuaciones de sus poderes públicos locales, el funcionamiento de los mercados políticos locales y, por tanto, de los poderes estructurantes³³.

Pero los cambios más destacables llegaron de la mano de la integración de España en las Comunidades Europeas, que obligó a compatibilizar la histórica libertad comercial con el exterior y las excepciones fiscales del Archipiélago a través de un régimen propio de integración. Este cambio supuso un intenso debate sobre las distintas alternativas y la conveniencia de aceptar la pérdida de libertades comerciales y fiscales a cambio de las ventajas derivadas de la pertenencia a un espacio económico supranacional. El punto de partida constituye el denominado *Protocolo 2* en el Acta de Adhesión de Reino de España a las Comunidades Europeas, exceptuando Canarias del territorio aduanero de la Comunidad y estableciendo condiciones especiales para el acceso de determinados productos canarios al territorio comunitario, así como la eliminación progresiva de los arbitrios insulares sobre los productos comunitarios.

Esta situación transitoria evoluciona posteriormente a través de un largo proceso de debate público y político³⁴ hacia el régimen de integración adoptado en 1991 con la adopción de dos normas: (1) el Reglamento 1911 de 26 de junio de 1991, relativo a la aplicación de las disposiciones del derecho comunitario en las Islas Canarias, y (2) la Decisión 91/314/CEE de 26 de junio de 1991, por la que establece el Programa de Opciones Específicas por Lejanía y la Insularidad de las Islas Canarias (POSEICAN). Este régimen obliga a la Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (Ley 20/1991; Ley 19/1994) y la adaptación de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Fiscal (Ley 24/2001).

A su vez, el derecho comunitario recoge en el Tratado de Ámsterdam (Art. 299.2) el reconocimiento de las particularidades de las Regiones Ultraperiféricas (RUP), entre las que se encuentra Canarias, por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos. Este reconocimiento implica que la Unión Europea adopta medidas específicas para la aplicación de las políticas comunes en estos territorios. Además, permite a los Estados a los que pertenecen las RUP el despliegue de medidas destinadas al fomento del desarrollo económico y social de estas regiones. La combinación de ambas facilidades es la fórmula que se empleó para compatibilizar el REF canario con la integración comunitaria a través de un marco diferencial que descansa sobre (a) un régimen aduanero específico y (b) disposiciones económicas y fiscales excepcionales.

La conversión de Canarias en una región española (REF) y europea (RUP) constituye una fórmula continuista que combina la pertenencia institucional (española y comunitaria) con la excepcionalidad económica graduada³⁵. Se mantienen determinadas excepciones a la baja en materia de aplicación de políticas restrictivas y, al mismo tiempo, se introducen excepciones al alza cuando el marco comunitario es más generoso en la concesión de ayudas a su Ultraperiferia. No obstante, aun siendo continuista, conviene no confundir esta excepcionalidad con un régimen librecambista. La narrativa, que ha acompañado al especial encaje de Canarias en la España democrática y la Unión Europea, contiene importantes elementos diferenciales en relación a los discursos dominantes en tiempos pretéritos. El presente de la economía canaria está marcado por la decidida influencia del poder económico nacional en el tejido empresarial, a la vez que en determinadas actividades se ha articulado un discurso en el que las ayudas y exenciones, así como, en algunos casos, ciertas dosis de protección, se presentan como el eje central de la viabilidad empresarial. Esta narrativa de nuevo cuño de la insularidad (*islandness*) y ultraperifericidad refleja una sociedad canaria que se ha acostumbrado a pedir ayudas en vez de libertades comerciales.

33 PADRÓN, GODENAU y OLIVERA (1995), p. 150.

34 Llama la atención el cambio sustancial que se introduce durante el segundo lustro de los años ochenta en el diseño de la integración canaria en la CEE. El *Protocolo 2* había subrayado los aspectos mercantiles y el POSEICAN enfatiza en mayor medida la integración del sector agrario en la política agrícola comunitaria. Este giro contó no sólo con el apoyo unánime del Parlamento de Canarias, también fue respaldado y promovido por el Gobierno de España y la propia Comisión Europea.

35 PADRÓN, GODENAU y OLIVERA (2015).

Excepcionalidades aduaneras

En términos generales, la adaptación al marco comunitario supuso una reducción considerable de la libertad comercial histórica y mantiene las excepcionalidades sólo de forma parcial. En los aspectos aduaneros, el POSEICAN opta por combinar el apoyo a la importación de determinados productos básicos a través del Régimen Específico de Abastecimiento (REA) con las ayudas comunitarias a la producción agraria local (denominado habitualmente como POSEI agrario). Ambos instrumentos están vinculados a la aplicación de la Política Agraria Común (PAC) en las RUP.

El REA supone el mantenimiento de un (limitado) acceso preferencial a los mercados internacionales. Su objetivo es la compensación de los sobrecostes derivados de la posición ultraperiférica para los productos agroalimentarios básicos. A través de ayudas para la importación de productos comunitarios y las exenciones arancelarias para productos procedentes de países terceros, el REA pretende abaratar el abastecimiento del mercado interior, tanto para el consumo interno, los insumos agrícolas y la transformación de la industria alimentaria. Aparte de la limitación a un abanico concreto de productos, que ha sido objeto de modificaciones a través de exclusiones e inclusiones de productos durante los años posteriores, el REA también establece limitaciones cuantitativas en forma de contingentes máximos que están recogidos en los denominados balances del REA. Estos balances anuales delimitan las cantidades máximas para cada producto agroalimentario que se puede beneficiar de las ayudas o exenciones.

A su vez, las ayudas del POSEI agrario son la base principal para el mantenimiento de la agro-exportación canaria, de los que el plátano, el tomate y las flores y plantas ornamentales son los productos que se llevan el grueso de los presupuestos disponibles para el apoyo a la producción local. En cambio, los alimentos producidos localmente que se destinan al mercado interior de Canarias tienen un peso relativamente limitado en estas ayudas, lo que ha llevado a debates en el propio sector agrario sobre la necesaria modulación interna del POSEI agrario, teniendo en cuenta los bajos y decrecientes grados de autoabastecimiento alimentario del Archipiélago³⁶. Esta preocupación también queda reflejada en la aprobación por parte del Parlamento de Canarias (BOPC 149, de 10 de abril de 2015) del informe de su comisión de estudio sobre el sector primario:

Se hace necesaria la puesta en marcha de una estrategia orientada a la promoción y comercialización de los productos agrarios, agroalimentarios y pesqueros a efectos de fomentar el mercado interior canario. En ella se han de establecer objetivos concretos para incrementar los índices de autoabastecimiento de los productos agropecuarios, y debe contar en su diseño y planificación con la participación de los representantes de los subsectores implicados.

A estas medidas vinculadas a la implementación de la PAC en Canarias se añaden otras en materia aduanera. El Arbitrio sobre la Importación y Entrada de Mercancías (AIEM), parte del REF, es una Ayuda de Estado que se establece con el objetivo de contribuir al *desarrollo de la producción de bienes en Canarias y que grava en fase única la producción de bienes corporales y la importación de bienes de igual naturaleza en este territorio*. Este arbitrio se limita a un listado muy concreto de productos cuyo gravamen se considera esencial para la defensa de la producción local.

Excepcionalidades económico-fiscales

La adaptación del REF a la nueva situación creada por la integración comunitaria en 1991 ha dado lugar posteriormente a varias modificaciones de distinto calado. La situación de partida (Ley 20/1991) se caracteriza por (a) la creación del IGIC (Impuesto General Indirecto Canarias), impuesto indirecto de tipo reducido en comparación con el IVA (Impuesto sobre el Valor Añadido) comunitario; (b) el establecimiento del APIC (Arbitrio Insular sobre la Producción y la Importación de mercancías en Canarias), posteriormente sustituido por el AIEM (Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en

³⁶ GODENAU y NUEZ (2013).

Canarias), un gravamen con finalidad proteccionista de la producción local; y (c) la Deducción por Inversiones en Canarias (DIC) cuyo objetivo es el fomento de la inversión.

Posteriormente el REF se ha modificado con vocación continuista, en 1994 (Ley 19/1994), 1996 (Ley 13/1996) y 1998 (Ley 7/1998). Se crea la Zona Especial Canaria (ZEC); se introduce una bonificación por los rendimientos derivados de la venta de bienes corporales; se crea la Reserva de Inversiones de Canarias (RIC); y se establece una exención del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados de aplicación sobre algunos actos societarios. La ZEC (Real Decreto-Ley 2/2000) es una zona de baja tributación en el Impuesto sobre Sociedades. La bonificación por rendimientos derivados de la venta de bienes corporales (Ley 19/1994) permite una bonificación del 50% en el Impuesto sobre Sociedades y el IRPF sobre la cuota íntegra de los rendimientos derivados de la venta de bienes corporales producidos en Canarias. A su vez, la RIC (Ley 19/1994) reduce la base imponible de las cantidades aportadas, con la obligación de materializar las inversiones en los tres años siguientes. En los años 2006 (Real Decreto-Ley 12/2006) y 2007 (Real Decreto 1758/2007) se introducen nuevas modificaciones, limitadas a las implicaciones derivadas de las decisiones de la Comisión Europea sobre requisitos de las normas reglamentarias de la ZEC y de la RIC.

Finalmente, en 2014 se inicia la más reciente reforma del REF (Real Decreto-ley 15/2014), todavía no culminada, y en la que han sido más considerables los avances en la propuesta por parte de Canarias de modificaciones en la parte del fiscal del REF, mientras que los cambios en la parte económica continúan negociándose en la actualidad. Con todo, los cambios introducidos no suponen una ruptura de la narrativa subyacente, dando continuidad al diseño institucional implementado desde comienzos de la década de 1990. Las Deducciones por Inversiones se ampliarían para inversiones en innovaciones tecnológicas y producciones audiovisuales, además de prolongar el plazo de aplicación de 5 a 15 años. En la RIC los cambios facilitarían nuevos vehículos financieros de inversión, eliminarían restricciones en la compatibilidad con la ZEC, y permitirían la materialización en la creación de puestos de trabajo que no vengan asociados a una inversión inicial. La ZEC ampliaría su ámbito temporal de vigencia hasta 2026, se eliminarían las limitaciones geográficas para las actividades, se incluirían nuevas actividades autorizadas, se ampliaría la base imponible susceptible de aplicar el tipo de gravamen reducido, y se eliminaría la exclusión de aplicar la deducción por doble imposición de beneficios del Impuesto de Sociedades en territorio español. Además, se propone la introducción de una nueva Deducción por Inversiones en territorios de África Occidental.

En resumen, la integración de Canarias en la Unión Europea ha supuesto una modificación sustancial de sus particularidades históricas en el marco institucional que incide en su desarrollo económico y social. Su actual configuración mantiene una serie de excepcionalidades, argumentadas desde su condición de Región Ultraperiférica del Estado español y de la Unión Europea, que afectan a sus intercambios con el exterior, particularmente en lo que se refiere a los productos agroalimentarios, y que pretenden incidir a través de reducciones fiscales en el fomento de la actividad productiva en general.

EL FACTOR INSTITUCIONAL COMO CONDICIONANTE DEL ÉXITO Y FRACASO ECONÓMICO RECIENTE DE CANARIAS

¿Han sido adecuadas y suficientes estas excepcionalidades institucionales? ¿Cómo han incidido sobre la dinámica económica de las islas? ¿Han contribuido de forma decidida a mejorar los parámetros competitivos de su tejido empresarial y los estándares de vida del conjunto de su población? ¿Cuál ha sido su grado de eficacia y eficiencia en relación a los objetivos declarados del REF (Ley 19/1994)? En definitiva, ¿cuánto han ayudado las ayudas?

Si nos ceñimos a la resolución del Parlamento de Canarias relativa a la renovación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias para el período 2014-2020 (BOPC núm. 234, de 13/7/12), aprobada por unanimidad en el mes de julio de 2012, las respuestas a las cuestiones anteriores no pueden ser más que positivas:

La Ley 19/1994 (...) ha jugado un papel muy importante para paliar las desventajas de carácter estructural que afectan al Archipiélago: un conjunto de sobrecostos añadidos respecto al territorio continental y que ha determinado su consideración en el Derecho primario de la Unión Europea como Región Ultraperiférica (RUP), actualmente artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la UE (Lisboa, 2009). (...) Las previsiones contenidas en la ley han jugado un papel importante en el desarrollo del Archipiélago, y se han mostrado eficaces durante la etapa de gran desarrollo económico en el periodo anterior a la crisis generalizada que afecta a España y, en particular, a Canarias en el momento presente. (...) Podemos sostener que el REF, en su configuración actual, ha cumplido el objetivo de dinamización de nuestra economía, con un intenso fortalecimiento de su estructura productiva y la capitalización de las empresas, contribuyendo así al desarrollo económico de Canarias en un largo período de auge económico.

Esta declaración del Parlamento de Canarias acerca de las supuestas bondades del actual diseño del REF no se sustenta, en contra de lo que establecen los principios de buena regulación, sobre una base empírica amplia. A día de hoy no contamos con una agenda de investigación que aborde de forma sistemática estas cuestiones, de tal suerte que desconocemos cómo han funcionado estas excepcionalidades institucionales y si están rindiendo los resultados esperados³⁷.

Este vacío podría entenderse como justificado por la dificultad inherente a la naturaleza del problema económico que debe ser analizado, a las tareas de diagnóstico requeridas. Al tratarse de una cuestión multidimensional, en la que, además, las relaciones entre variables están sujetas a elevados grados de incertidumbre, incluso en las causalidades, los trabajos empíricos resultan tremendamente complicados de implementar. A las dificultades inherentes a la naturaleza del problema, hemos de sumar el vacío de información existente en torno a algunas de las figuras más destacadas del REF canario, lo que directamente imposibilita la conducción de trabajos empíricos tendentes a cuantificar, aunque tan sólo sea de forma aproximada, sus posibles impactos económicos (Consejo Económico y Social de Canarias, 2011; p. 91).

Esta situación explica en buena medida la escasez de estudios aplicados que han tratado de cuantificar los efectos de los elementos diferenciales del marco institucional canario. Y los pocos trabajos existentes han tenido que conformarse con aproximaciones agregadas, normalmente de tipo parcial, o bien apoyarse en cuestionarios sobre aspectos muy específicos.

A nuestro entender, la línea de trabajo más ambiciosa, a efectos de tratar de cuantificar el impacto global del REF sobre la economía del archipiélago, es la liderada por el profesor Simón Sosvilla Rivero. Aprovechando el modelo HERMIN, desarrollado conjuntamente por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) en España, The Economic and Social Research Institute en Irlanda, y la Universidad Católica Portuguesa en Portugal, Sosvilla, Martínez y Navarro³⁸ tratan de estimar *el orden de magnitud verosímil de los efectos de dichas especificidades*, refiriéndose a los instrumentos fiscales del REF, *sobre variables como el VAB, la renta por habitante, el empleo, la tasa de paro y la tasa de inflación*. En concreto, las estimaciones las plantean para dos escenarios fiscales diferentes: con y sin REF. Como muy bien advierten los autores, conscientes de las debilidades asociadas a este tipo de modelizaciones, las diferencias observadas entre ambos escenarios nada permiten decir acerca del efecto permanente (esto es, sobre la tasa de crecimiento potencial o tendencial) del REF, esto es, *si el REF ha conducido a una nueva senda de crecimiento*³⁹. No obstante, un poco más adelante, afirman que *es previsible que los incentivos fiscales y económicos asociados al REF que afecten a la inversión privada y pública tengan un efecto sobre el largo plazo de la economía canaria, por lo que las diferencias en las tasas de crecimiento de la economía canaria con y sin REF van a ser, ceteris paribus, permanentes*⁴⁰.

Según se desprende de sus resultados, los incentivos fiscales contenidos en el REF canario habrían propiciado, en el período 1994-2004, los siguientes efectos:

37 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS (2004), pp. 50-51; y (2011), p. 91.

38 SOSVILLA, MARTÍNEZ y NAVARRO (2006), p. 73.

39 SOSVILLA, MARTÍNEZ y NAVARRO (2006), p. 85.

40 SOSVILLA, MARTÍNEZ y NAVARRO (2006), p. 85.

- Una tasa de crecimiento media anual acumulada real del VAB canario de 0,2 puntos porcentuales superior (3,63% bajo el escenario con REF, frente a un 3,43% en ausencia de los estímulos fiscales del REF).
- El mayor ritmo de avance del VAB se traduce, dada la especificación del modelo, en un incremento similar (0,2 puntos porcentuales) en la tasa de crecimiento media anual acumulada de la renta por habitante, en términos reales.
- También encuentran que los aspectos fiscales del REF han permitido suavizar el ciclo económico canario.
- El número de puestos de trabajo atribuibles al REF-fiscal durante ese período sería de 8.467, lo que supondría una reducción de 0,15 puntos porcentuales de la tasa de desempleo en el archipiélago.
- La productividad aparente del factor trabajo habría descendido sin los incentivos fiscales del REF a una tasa media anual acumulativa del 0,89%, mientras que con estos estímulos *únicamente decreció al 0,85%*. Es decir, que su contribución (positiva) al avance de la productividad aparente ha sido de 0,04 puntos porcentuales.
- Finalmente, los autores estiman que los instrumentos fiscales del REF han tenido un impacto inflacionista, al elevar la tasa de variación media anual acumulada del IPC canario en 0,54 puntos porcentuales.

Tal y como reconocen los autores, lo primero que procede es advertir que debemos ser extremadamente cautos con las conclusiones que emergen de un modelo como el HERMIN, en el que, en su aplicación al caso canario, se han combinado un total de 123 variables a través de numerosas ecuaciones de comportamiento con multitud de supuestos simplificadores. Adicionalmente, tampoco deben subvalorarse los problemas derivados de la información estadística necesaria para su estimación.

Pero, incluso en el caso de otorgar un elevado grado de *verosimilitud* a los resultados obtenidos, el impacto económico de los elementos fiscales del REF sobre el VAB y la renta por habitante es, en el mejor de los casos, limitado. Y su efecto sobre la productividad aparente del factor trabajo es claramente residual, pues prácticamente deja inalterada su tasa de variación. Este último aspecto merece una especial llamada de atención, pues, si tal y como se mantiene en el estudio, los incentivos REF actúan fundamentalmente estimulando *las decisiones inversoras de los agentes económicos, de manera que se dinamice la actividad económica canaria mediante la modernización de su aparato productivo y comercial*⁴¹, ¿en qué se ha materializado dicha inversión, y qué uso se le ha dado? Planteado en otros términos, ¿a qué obedece ese escaso rendimiento de la inversión en Canarias?

En otros trabajos similares liderados igualmente por el profesor Sosvilla, y apoyándose en la misma técnica de análisis, se estima el impacto que sobre la economía canaria han tenido los Fondos Estructurales europeos. Al enfrentar los resultados de ambas líneas de investigación se concluye que *el orden de magnitud obtenido*, refiriéndose a los instrumentos fiscales del REF, *resulta algo inferior al impacto de los Fondos Estructurales europeos sobre las principales variables macroeconómicas canarias*⁴².

En relación a este último aspecto, conviene señalar que el valor de los fondos acumulados durante la etapa expansiva (1994-2007) por las empresas isleñas en tan solo uno de los múltiples instrumentos fiscales del REF, la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC), supera con creces el montante total recibido en concepto de Fondos Estructurales. Así, por ejemplo, la dotación RIC acumulada entre 1994 y 2002⁴³ triplicó el valor de los Fondos Estructurales y de Cohesión reservados para el archipiélago desde 1994 hasta 2006. Pese a esto, el orden de *magnitud verosímil* de los efectos derivados de los Fondos Estructurales europeos es superior a los asociados al conjunto de instrumentos fiscales del REF.

41 SOSVILLA, MARTÍNEZ y NAVARRO (2006), p. 74.

42 SOSVILLA, MARTÍNEZ y NAVARRO (2006), p. 93.

43 Tal y como se apunta en MIRANDA (2012, p. 462), *las dotaciones a la RIC, es decir, los beneficios detraídos por los empresarios para destinarlos a inversiones en Canarias y que por tanto no pagan impuestos, van incrementándose notablemente en los mejores años de la economía canaria: de unos quinientos millones de euros en 1994 se incrementan a 2.500 millones de euros en 2006. ¡En valores absolutos, la cifra de las dotaciones se multiplica por cinco en 12 años! Todo un récord en la aplicación del principal incentivo fiscal del REF.*

La conclusión que alcanzan Sosvilla, Martínez y Navarro en relación a que el REF suaviza el ciclo debe ser tomada aun con mayor cautela. Al publicarse en 2006 el trabajo, los datos de las series empleadas en las estimaciones llegarán, en el mejor de los casos, al año 2004, siendo muchos de ellos avances o primeras estimaciones (es decir, datos no definitivos). Los resultados, en términos de volatilidad cíclica, ofrecidos para el período 1994 y 2004, se centran en una fase del ciclo, esto es, no consideran un ciclo completo. Los autores presentan estas mismas estimaciones para el período 1994-2013, pero los datos de 2005 a 2013 son predicciones sobre unas pautas de comportamiento que, como la crisis se ha encargado de demostrar, han variado significativamente, y que el modelo no recoge. A modo de ejemplo, véase lo que ha sucedido con la RIC y su materialización desde 2008 en adelante⁴⁴.

Otra forma de aproximar una valoración general del impacto más probable que han podido ejercer sobre los parámetros competitivos de Canarias las especificidades institucionales logradas en el arranque de la década de 1990 consiste en conducir análisis descriptivos a partir de la evidencia de tipo parcial disponible. Se trata, sin duda, de un análisis menos sofisticado, que no permite estimar valores concretos acerca del impacto de tales medidas sobre las principales variables económicas. Su principal virtud reside, precisamente, en su sencillez, y resulta especialmente útil en aquellos casos en los que la escasez de información limita la posibilidad de aplicar otras técnicas de análisis más sofisticadas.

Las conclusiones que se alcanzan a partir de este tipo de análisis descriptivos parecen reforzar la idea de que, en el mejor de los casos, el diseño institucional actual no está rindiendo los resultados previstos. Coincidiendo con la integración de España en la Comunidad Económica Europea (CEE), el especial encaje de Canarias en el homogeneizante marco comunitario, y la aprobación de la Ley 19/1994 de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, el patrón de crecimiento y desarrollo canario parecen haber experimentado cambios significativos, entre los que destacamos los siguientes⁴⁵.

El crecimiento tendencial (de medio y largo plazo) del volumen de producción y renta por habitante se ralentiza, lastrado por la atonía de la productividad aparente del factor trabajo agregada. Los pobres registros de la productividad agregada canaria obedecen tanto a un *efecto composición* (van adquiriendo más peso relativo en el empleo en las islas actividades con peores registros en términos de avance de la productividad aparente) como a un *efecto intrasectorial* (en la inmensa mayoría de ramas de actividad, da igual el sector económico, se aprecia un descuido por la cultura de la eficiencia y la productividad). La relevancia del efecto intrasectorial se ve respaldado por los estudios que se han aproximado a esta cuestión a partir de información microeconómica, a nivel empresarial⁴⁶.

La productividad total de los factores, que aproxima nivel de eficiencia con el que opera el conjunto del sistema económico, retrocede en Canarias durante buena parte de la etapa expansiva 1994-2007, síntoma inequívoco de la acumulación de grandes bolsas de ineficiencia durante ese período.

Aunque los rasgos anteriores son generalizables al conjunto de la economía española, y, por tanto, a un buen número de Comunidades Autónomas, lo destacable es que éstos son más marcados en la economía canaria, de tal suerte que las islas abandonan la senda de la convergencia. Tanto la productividad aparente como el VAB y la RNBD por habitante se distancian continuamente de los estándares medios nacionales (gráfico 1).

Más aún, y a diferencia de lo observado en etapas expansivas anteriores, entre 1994-2007 la economía canaria no ha sido capaz de converger hacia los estándares de VAB y RNBD por habitante nacionales⁴⁷ (gráfico 1). Históricamente, durante las fases altas del ciclo, la economía canaria lograba estrechar la brecha que la separaba de los valores medios nacionales. Este no ha sido el caso, sin embargo, en el transcurso de la prolongada etapa expansiva que arrancó a mediados de la década de 1990. Por tanto, desde finales de la década de 1980, e independientemente de la posición cíclica de la economía, no hemos dejado de distanciarnos de los estándares medios de renta por habitante del conjunto de la economía española.

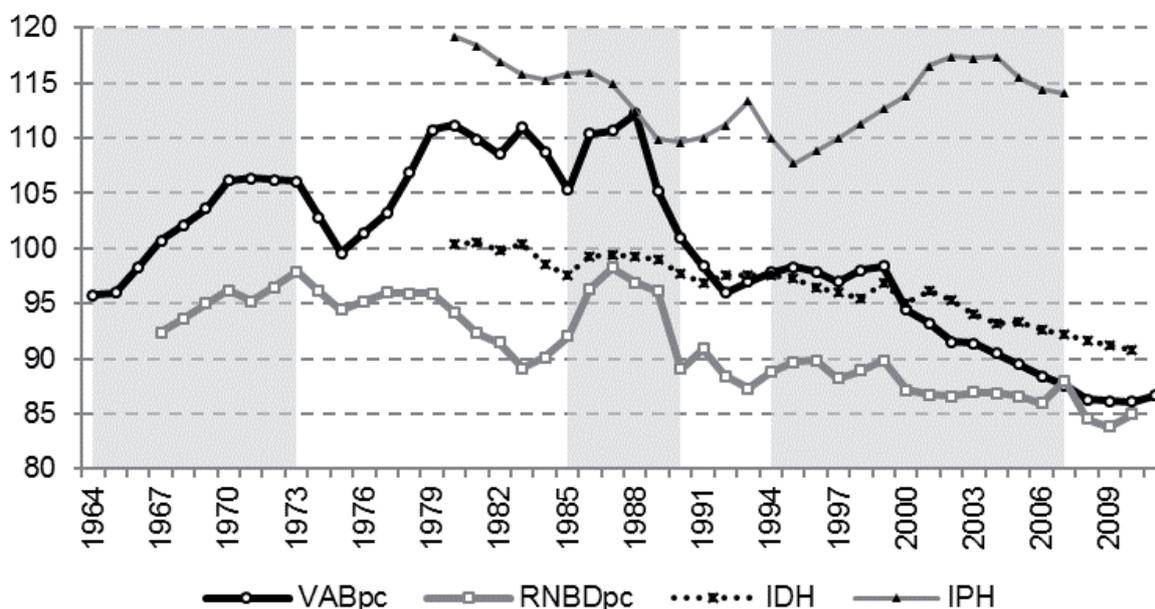
44 MIRANDA (2012).

45 PADRÓN (2015a y 2015b) y PADRÓN y OLIVERA (2015a y 2015b).

46 CÁMARAS DE COMERCIO DE CANARIAS (2007) y ENTERPRISE EUROPE NETWORK (2015).

47 Para facilitar su identificación en el gráfico, las etapas expansivas (1960-1973, 1985-1990, y 1994-2007) han sido sombreadas en color gris. Como puede verse, las conclusiones no se verían alteradas si incorporásemos a las etapas anteriores la breve recuperación experimentada entre 1976 y 1979.

GRÁFICO 1. VAB PER CÁPITA (VABpc), RENTA NACIONAL BRUTA DISPONIBLE DE LOS HOGARES PER CÁPITA (RNBDpc), ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH) E ÍNDICE DE POBREZA HUMANA (IPH). CANARIAS, 1964-2011



Ranking autonómico

	1967	1973	1980	1985	1990	1994	2001	2007	2010
VABpc	10 ^a	6 ^a	6 ^a	8 ^a	8 ^a	8 ^a	10 ^a	12 ^a	13 ^a
RNBDpc	11 ^a	9 ^a	11 ^a	11 ^a	12 ^a	13 ^a	13 ^a	13 ^a	14 ^a
IDH	n.d.	n.d.	9 ^a	12 ^a	12 ^a	12 ^a	12 ^a	14 ^a	15 ^a
IPH	n.d.	n.d.	6 ^a	5 ^a	6 ^a	6 ^a	5 ^a	4 ^a	n.d.

Nota: Los datos relativos al VAB per cápita y la RNBD per cápita están expresados a precios constantes de 2008. Los datos del cuadro inferior recogen la posición que ocupa Canarias en el contexto autonómico nacional, cuyo criterio de ordenación va de mayor a menor.

Fuente: Elaborado a partir de los datos de la base BD.MORES (Ministerio de Hacienda) y de la serie Desarrollo Humano en España (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, IviE).

Los flujos recibidos de inversión extranjera directa (IED)⁴⁸ también siguieron una senda descendente a lo largo de la etapa expansiva 1994-2007, tanto en términos absolutos como relativos (en perspectiva comparada con el resto de Comunidades Autónomas). Esta tendencia se prolonga durante los primeros años de la crisis (2008-2013). Por lo demás, los flujos de IED recibidos por las islas se caracterizan por su elevada concentración en actividades de servicios con alta presencia en el patrón de especialización canario. Las ramas de *Hostelería y Comercio y Reparación* concentraron el grueso de la inversión recibida. A ellas hemos de sumar la rama de *Actividades Inmobiliarias*, con una importancia descendente a medida que la burbuja inmobiliaria llegaba a su fin.

Por lo que se refiere a los flujos de comercio exterior de mercancías (que incluyen no solo los internacionales, sino también las del resto del territorio español), la tasa de apertura de la economía canaria experimenta un notable descenso durante la segunda mitad de la década de 1980, situándose desde entonces en torno a 15-20 puntos porcentuales por debajo de los niveles previos. Similar comporta-

⁴⁸ Se excluye del análisis la inversión relacionada con las Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVE).

miento ha seguido la tasa de cobertura, que durante la etapa expansiva de 1994-2007 ha oscilado entre el 20-25%. Adicionalmente, ha de subrayarse que tras el ingreso de Canarias en la Unión Europea, la importancia del resto del territorio español como interlocutor comercial se ha visto acrecentada, lo que podría estar apuntando, entre otras razones, que la integración del Reino de España como miembro de la Unión Europea y el posterior encaje de Canarias en dicho espacio alteraron significativamente los *costes de transacción* asociados a operar con uno u otro espacio⁴⁹.

Junto a la ralentización en el ritmo de crecimiento tendencial y el abandono de la senda de la convergencia económica, otro rasgo distintivo de la dinámica económica canaria de las últimas décadas es la dificultad que ha enfrentado a la hora de traducir el crecimiento económico en mejoras en los estándares desarrollo y bienestar del conjunto de su sociedad. Según el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie), durante la década de 1990 el índice de desarrollo humano (IDH) canario modera su ritmo de avance. Posteriormente, entre 2001 y 2007, se estanca. Y con el estallido de la actual crisis, retrocede. Adicionalmente, desde 1988 el IDH canario ha sido incapaz de seguir la tasa de crecimiento del IDH del conjunto de la economía española, de tal forma que durante todo este período hemos asistido a un creciente distanciamiento respecto a los estándares nacionales (gráfico 1). Un análisis pormenorizado de este indicador agregado permite observar que los factores responsables de este deterioro relativo son, además de la menor tasa de crecimiento de la renta por habitante, un peor comportamiento de los niveles formativos de la población y de las disparidades distributivas.

Este último aspecto, el relativo a la distribución de la renta, merece una consideración especial. En la actualidad Canarias no sólo figura entre las cuatro Comunidades Autónomas con menores niveles de RNBD por habitante (gráfico 1), sino que, además, es una de las regiones españolas con mayores niveles de desigualdad en su reparto. Conviene subrayar que el grado de desigualdad en la distribución de la renta en Canarias no se reduce durante la última etapa expansiva (1994-2007), llegando incluso a acrecentarse en algunos años. La llegada de la crisis no ha hecho más que incrementar estas desigualdades.

La combinación entre un bajo (y divergente) nivel de renta por habitante, y unos niveles elevados de desigualdad en su reparto, explican por qué Canarias destaca en el contexto autonómico nacional por enfrentar problemas más severos de pobreza relativa y exclusión social. Más aún, Canarias también sobresale en el contexto europeo por ser una de las regiones con mayor tasa de pobreza relativa⁵⁰ y AROPE⁵¹.

La coincidencia en el tiempo de este punto de inflexión en el patrón de crecimiento y desarrollo canario con el ingreso en la CEE y la puesta en marcha del Régimen Económico y Fiscal (REF) de 1994 no debe conducirnos a conclusiones precipitadas. La existencia de correlación nada nos dice acerca de las posibles relaciones de causalidad, si es que existen. No obstante, en la medida en que la convergencia en renta por habitante y estándares de vida es una aspiración legítima de cualquier sociedad, también de la canaria, tratar de identificar los factores que subyacen a las dificultades detectadas anteriormente y su posible relación con algunos de los cambios institucionales más importantes operados en la historia reciente de las islas deviene en una tarea prioritaria.

La valoración de los impactos más verosímiles de las especificidades del marco institucional canario sobre su potencial de desarrollo puede completarse con otros trabajos que se han aproximado, a través de técnicas de encuesta, al estudio de algunas figuras concretas del REF, entre los que ocupa un lugar destacado la RIC. En esta línea destacamos el estudio dirigido por Dorta y Correa⁵². De la explotación estadística de la encuesta que realizan *entre asesores fiscales y otros grupos de interés, como asociaciones empresariales y Cámaras de Comercio*, concluyen que *se deriva una crítica importante hacia el comportamiento de los empresarios en la determinación de las dotaciones a la RIC, pues el 77% de los*

49 PADRÓN (2011), p. 164.

50 Según la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat), sobre un total de 100 regiones (NUTS-2) para las que se dispone de información, tan solo 13 (incluidas Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía y Murcia) presentaron en el año 2013 una incidencia más alta de la pobreza relativa que en Canarias.

51 Para el estudio de la exclusión social, la Unión Europea ha propuesto el índice AROPE (siglas en inglés para referirse a la población en riesgo de pobreza o exclusión social), que combina el indicador de riesgo de pobreza con indicadores de mercado de trabajo y de carencias del hogar. En el contexto de la Unión Europea, y siempre según los datos publicados por Eurostat, en el año 2013 tan solo 21 regiones (sobre un total de 100 para las que se dispone de información, entre las que figuran 3 españolas) presentaron tasas AROPE superiores a las registradas en Canarias.

52 DORTA y CORREA (2007).

entrevistados señalan que muchas veces se realizan dotaciones a la RIC sin planificar adecuadamente las inversiones futuras, sino que éstas se practican con el único objetivo de reducir la carga impositiva⁵³. Como señala el profesor Salvador Miranda Calderín, *el empresariado canario es el que tenemos, con sus virtudes y carencias, (...) pero más y mejor podía haber planificado sus recursos en la época de bonanza*⁵⁴.

Según Dorta y Correa⁵⁵ la percepción del panel de expertos consultados en relación al *grado de diversificación logrado con la RIC es más bien negativa*, siendo, «en general, la construcción y las actividades inmobiliarias (...) la primera opción a la hora de materializar los fondos de la RIC para todos los sectores cuando las dotaciones se destinan a negocios distintos al original. La mayoría de los entrevistados se muestra en desacuerdo con el hecho de que la RIC haya favorecido la diversificación del tejido empresarial de nuestras Islas»⁵⁶.

La falta de planificación y elevada concentración de la materialización de la RIC en actividades constructoras e inmobiliarias que encuentran estos autores permite entender los pobres resultados en términos de mejoras en la productividad agregada que obtienen Sosvilla, Martínez y Navarro⁵⁷.

En términos de la percepción de los encuestados acerca del impacto de la RIC en la creación de empleo, Dorta y Correa encuentran que éstos *no manifiestan una posición clara que indique que efectivamente este incentivo haya contribuido a la generación de empleo*. Esta diversidad de opiniones la asocian con el tamaño empresarial, *pues existe una correlación positiva entre la dimensión, la acumulación de RIC y la creación de empleo*⁵⁸, aspecto sobre el que existe una percepción más uniforme entre los asesores fiscales encuestados es en relación a la calidad del empleo generado. Un 68,2% rechaza la afirmación de que la RIC haya contribuido a la creación de empleo fijo, mientras que un 86,9% no comparte la afirmación de que la RIC haya contribuido a crear empleo cualificado.

Las conclusiones anteriores refuerzan las alcanzadas por el Centro Atlántico de Pensamiento Estratégico (CAPTE) en su *Informe sobre la 'renovación y actualización' del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*. Según este centro de pensamiento, el REF se ha ido convirtiendo poco a poco *en un régimen de excepciones compensatorias de la lejanía, la insularidad y las desventajas naturales concurrentes en el territorio canario y le ha ido alejando, paradójicamente, de su función originaria, que no era otra que la de coadyuvar a dotar a las Islas de un modelo económico compatible y adecuado a sus características específicas*⁵⁹. En ese mismo informe se afirma que el REF, en el fondo, ha venido actuando en los últimos tiempos como un mero conaseguidor de una menor presión fiscal. De esta forma, lo que se supone que debía ser un instrumento (el REF) al servicio de la consecución de un fin superior (crecimiento y desarrollo), se ha convertido en un fin en sí mismo, con un elevado grado de concentración de sus beneficios.

Una problemática similar de implementación del REF se observa en la aplicación de los instrumentos comunitarios del régimen de Región Ultraperiférica de la Unión Europea (POSEI), porque también adolecen de evidencia pública abundante que evalúe su impacto. Son principalmente los informes de evaluación que ha generado la propia Comisión Europea sobre las RUP los que pueden dar alguna indicación sobre los efectos específicos.

En estos informes se resalta la importancia que tiene la neutralidad del REA con respecto a la producción agraria local en el marco de la coordinación interna del POSEI. La combinación de la intensidad de las ayudas con la cuota de mercado que supone el balance en cada producto condiciona la modulación de los posibles conflictos entre los dos objetivos básicos del POSEI, la compensación de los sobrecostes de abastecimiento y el apoyo a la producción. Este conflicto potencial entre los dos objetivos se deriva del impacto del REA en la producción local en caso de concederse ayudas excesivamente generosas para cantidades demasiado elevadas. Como el REA incluye tanto productos finales destinados al consumo

53 Ídem (2007), p. 433.

54 MIRANDA (2012), p. 8.

55 DORTA y CORREA (2007), pp. 431-432.

56 DORTA y CORREA (2007), p. 317.

57 SOSVILLA, MARTÍNEZ y NAVARRO (2006).

58 DORTA y CORREA (2007), p. 433.

59 CAPTE (2013), p. 34.

como productos intermedios destinados a la producción local, esta modulación de las ayudas de ambos instrumentos también implica efectos indirectos de los insumos importados en la competitividad de la producción local de alimentos.

Cabe destacar que esta modulación está actualmente en manos del propio ejecutivo regional, por lo que el establecimiento de las líneas de acción del POSEI agrario y de los balances del REA corre a cargo de una labor de coordinación intersectorial por parte del gobierno canario a través de las distintas comisiones de seguimiento del POSEI. De hecho, algunas de las modificaciones recientes del REA durante la crisis económica han supuesto un refuerzo de la importación de estos insumos en detrimento de los productos finales. A su vez, el POSEI agrario no ha sido capaz de evitar el abandono agrario o de frenar la reducción de los niveles de autoabastecimiento alimentario. Teniendo en cuenta el limitado peso del sector primario en la estructura productiva del archipiélago, el alcance del POSEI en la dinámica económica general es reducido. No obstante, su potencial es mayor en la conservación ambiental y el desarrollo rural.

En resumen, el repaso de la escasa literatura aplicada que ha tratado de aproximarse a la evaluación de los efectos más probables de los elementos distintivos del anclaje institucional de Canarias en la Unión Europea (región RUP) y en España (al que, por comodidad, nos referimos como REF de 1994), si bien es cierto que no debe conducir a conclusiones precipitadas que renieguen de sus especificidades y de la necesidad de contar con un trato diferenciado, tampoco admite lecturas autocomplacientes. El continuado deterioro de los parámetros competitivos de Canarias durante los últimos 20 años reclama con urgencia profundizar en sus razones últimas. Se precisa de una agenda de investigación que, entre otros aspectos, ofrezca pistas de los aciertos y errores en el diseño y usos del marco institucional canario, con especial énfasis en sus especificidades y su (re)alineamiento con una estrategia competitiva exitosa.

El REF, y el marco institucional en su conjunto, *no sólo es un conjunto de normas o derechos históricos, escritos o no, sino también lo que en un momento determinado aprecia o siente la sociedad canaria que debe ser*⁶⁰. En consecuencia, los investigadores deben prestar especial atención a la naturaleza de los mecanismos de construcción y mutación de las narrativas sobre el hecho insular (*islandness*), y cómo aquellas acaban infiltrándose en las *instituciones formales*, en sus procesos de gestación e implementación. Por tanto, *gobernanza y democracia* no cabe entenderlos como exotismos ajenos a esta agenda de trabajo. Adicionalmente, hemos de profundizar en la comprensión de los determinantes básicos del grado de *resiliencia institucional*, cuál es la capacidad de adaptación de la matriz institucional canaria ante los incesantes cambios en el contexto tecno-económico (globalización, economía del conocimiento, tecnologías de la información y comunicación, etc.), y la idoneidad de su respuesta ante *shocks institucionales* externos (internacionales, supranacionales y nacionales). Y todo lo anterior orientado a facilitar una nueva estrategia que interiorice que la potenciación de *endogeneidades* y la creación de activos de valor estratégico en el tablero internacional son en la actualidad condición *sine qua non* para el éxito competitivo regional.

CONCLUSIONES

La construcción del marco institucional canario, y la consiguiente modulación de sus parámetros competitivos, se ha articulado históricamente en torno al carácter insular de su territorio (*insularity*) y el relato elaborado por sus elites económicas y poderes públicos en torno a esta cualidad y sus consecuencias (*islandness*). Un discurso *desde dentro* que no siempre ha ofrecido idéntica interpretación al hecho insular, pero que ha cristalizado sin excepción en la demanda de especificidades institucionales en relación al resto de la España peninsular con el objetivo declarado de poder adaptar la estrategia competitiva a las especiales circunstancias de Canarias.

Una narrativa de *lo excepcional* que en buena parte de la historia de Canarias ha descansado en torno a tres focos conflictivos: *los aranceles, lo hacendístico y tributario, y el protagonismo de lo exterior*⁶¹. La insularidad ha servido como argumento central en la defensa de un régimen arancelario no proteccionista y una fiscalidad específica, ambos al servicio del objetivo de la internacionalización de la actividad

60 MIRANDA (2004), p. 1109.

61 RODRÍGUEZ (2015a), p. 58.

económica. La historiografía de Canarias evidencia la coincidencia de los peores episodios de crisis con etapas en las que las demandas anteriores fueron desatendidas, imponiéndose *desde fuera* un tratamiento homogeneizante con elevadas dosis de proteccionismo e intervención. Por el contrario, ninguna etapa de bonanza coincide con períodos de aislamiento.

A partir de mediados de la década de 1980, se hace evidente el giro en el sentir profundo que cimienta la narrativa del hecho insular. Esta bifurcación comienza a gestarse al calor del autarquismo franquista que, más allá de la profunda crisis económica a la que arrastra a Canarias, tiene como uno de sus impactos más permanentes el haber conseguido cierto acomodo al legado proteccionista entre determinados círculos empresariales⁶². Después, durante el *desarrollismo* español, los re-equilibrios de fuerzas condujeron a un marco institucional que en buena medida puede considerarse un híbrido, con elementos de libre cambio que combinan con prácticas sectoriales proteccionistas, erigiéndose el REF de 1972 como ejemplo destacado de esta simbiosis de nueva generación.

Posteriormente, una vez superada la crisis del petróleo, el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea va a precipitar definitivamente la *muda de piel* del discurso sobre el hecho insular de los propios isleños. La insularidad se vuelve ultraperiferia, con respaldo en el derecho comunitario. La narrativa insular se carga de connotaciones negativas, con el consiguiente predominio en las reivindicaciones de especificidades institucionales de aquellas de carácter compensatorio. El discurso pasa a centrarse en la construcción de *diques de contención*, y no tanto de *rampas de salida*⁶³.

Aprovechando que la Unión Europea, además de contemplar la posibilidad de adoptar medidas específicas en las RUP para la aplicación de las políticas comunes, también permite a los Estados a los que pertenecen aquellas el despliegue de medidas destinadas al fomento de su desarrollo económico y social, se procede a compatibilizar el REF canario con el régimen de integración.

Las primeras dos décadas de vigencia de este nuevo marco se caracterizan por resultados económicos modestos, con bajos niveles de crecimiento, productividad e innovación, además de considerables aumentos en la desigualdad y la pobreza. Estos problemas de competitividad regional no se pueden atribuir exclusivamente al impacto de la crisis económica entre 2008 y 2014, también ponen en entredicho el grado de adecuación, suficiencia e implementación de las excepcionalidades institucionales. Son particularmente las debilidades en el proceso de implementación las que merecen especial atención y la investigación económica, y el apoyo a esta labor deberían contribuir a esclarecer cómo se podría aprovechar mejor el potencial de este marco institucional para la mejora de la competitividad regional.

BIBLIOGRAFÍA

- BALDACCHINO, G. y PLEIJEL, C. (2010). «European islands, development and the Cohesion Policy: A case study of Kökar, Åland Islands», en *Island Studies Journal*, 5(1), pp. 89-110.
- CÁMARAS DE COMERCIO CANARIAS (2007). *Informe de la Productividad Empresarial Canaria - 2006*, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas: Servicios de Estudio de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas, conjuntamente con Regenerating.
- CAPELLO, R. (2007). *Regional Economics*, Londres y Nueva York: Routledge.
- CARNERO LORENZO, F. (2016). «Las pequeñas economías insulares africanas, 1950-2010. Una perspectiva comparada», en *Investigaciones de Historia Económica*, 12(1), pp. 45-56.
- CENTRO ATLÁNTICO DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO (2013). *Informe CAPTE sobre la "renovación y actualización" del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF). Oportunidad para favorecer una nueva estrategia de desarrollo*, febrero.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS (2004). *Informe anual del CES 2004 sobre la situación económica, social y laboral de Canarias en el año 2003*, Las Palmas de Gran Canaria.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS (2011). *Informe anual del CES 2011 sobre la situación económica, social y laboral de Canarias en el año 2010*, Las Palmas de Gran Canaria.
- CHANG, H. J. (2006). *Institutional Change and Economic Development*, Nueva York: United Nations University Press.
- CHANG, H. J. y EVANS, P. (2005). «The role of institutions in economic change», en DYMSKI, G. y DA PAULA, S. (eds.), *Reimagining Growth*, Londres: Zed Press, pp. 99-129.

62 MACÍAS y RIVERO (2009), p. 95.

63 RODRÍGUEZ (2015b), p. 726.

- DORTA VELÁZQUEZ, A. y CORREA RODRÍGUEZ, A. (dirs.) (2007). *La R.I.C. y el comportamiento empresarial. Un estudio de los efectos de la R.I.C. en la empresa canaria durante los años 1994 a 2002*, Las Palmas de Gran Canaria: Editorial Hacienda Canaria.
- ENTERPRISE EUROPE NETWORK (2015). *Informe de la Productividad Empresarial Canaria - 2014*, Dirección General de Promoción Económica del Gobierno de Canarias, conjuntamente con Regenerating.
- GARELLI, S. (2006). «Competitiveness of nations: The fundamentals», International Institute for Management Development (IMD), *World Competitiveness Yearbook*.
- GODENAU, D. y HERNÁNDEZ MARTÍN, R. (1996). «Insularidad: ¿Un concepto de relevancia analítica», en *Estudios Regionales*, núm. 45, pp. 177-192.
- GODENAU, D. y NUEZ YÁNEZ, J. S. (2013). «Feeding Two Million Residents and Ten Million Tourists: Food (In)Sufficiency in the Canary Islands», en *Shima: The International Journal of Research into Island Cultures*, 7 (2), pp. 17-38.
- GOUGH, K. V.; BAYLISS-SMITH, T.; CONNELL, J.; MERTZ, O. (EDS.) (2010) «Special Issue: Small Island Sustainability in the Pacific», en *Singapore Journal of Tropical Geography*, 31 (1), pp. 1-9.
- HACHE, J. D. (1998). «Toward a Political Approach to the Island Question», en BALDACCHINO, G. y GREENWOOD, R. (eds.), *Competing Strategies of Socio-Economic Development for Small Islands*, Institute of Island Studies, University of Prince Edward Island, Charlottetown PEI.
- HEPBURN, E. (2010). *A Comparative Analysis of Island Region Autonomy*. Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association (CPSA), Montreal: Concordia University, 1-3 June 2010.
- KING, R. (2009). «Geography, islands and migration in an era of global mobility», en *Island Studies Journal*, 4 (1), pp. 53-84.
- MACÍAS HERNÁNDEZ, A. M. (2001). «Canarias: Una economía insular y atlántica», en GERMÁN ZUBERO, L. G., LLOPIS AGELÁN, E., MALUQUER DE MOTES I BERNET, J. y ZAPATA BLANCO, S. (eds), *Historia Económica Regional de España. Siglos XIX y XX*, Barcelona: Crítica.
- MACÍAS HERNÁNDEZ, A. M. (2011). «Canarias, 1800-2000: La singularidad de la historia económica isleña», en *Historia Contemporánea*, 42, pp. 225-259.
- MACÍAS HERNÁNDEZ, A. M. y RIVERO CEBALLOS, J. L. (2009). «El concepto de crisis económica en la historia de Canarias», en *Revista Hacienda Canaria*, 29, pp. 85-104.
- MIRANDA CALDERÍN, S. (2005). «La Evolución del R.E.F. en los cincuenta años del Anuario de Estudios Atlánticos», en *Anuario de Estudios Atlánticos*, 50, pp. 1103-1145.
- MIRANDA CALDERÍN, S. (2012). «Los incentivos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias en un contexto de crisis económica», en *Anuario de Estudios Atlánticos*, 58, pp. 451-486.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- PADRÓN MARRERO, D. (2011). «Los flujos de comercio exterior de Canarias. Características y retos de futuro», en BRITO GONZÁLEZ, O. (dir.), *Parlamento y Sociedad. Retos para el Futuro*, Parlamento de Canarias, pp. 162-172.
- PADRÓN MARRERO, D. (2015a). «Las fuentes del crecimiento económico. El modelo económico canario», en PADRÓN MARRERO, D. y RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. (coords.), *Economía de Canarias. Dinámica, estructura y retos*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- PADRÓN MARRERO, D. (2015b). «Estructura productiva de Canarias. Una visión de conjunto», en PADRÓN MARRERO, D. y RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. (coords.), *Economía de Canarias. Dinámica, estructura y retos*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- PADRÓN MARRERO, D.; GODENAU, D.; OLIVERA HERRERA, A. J. (2015). «El marco institucional canario», en PADRÓN MARRERO, D. y RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. (coords.), *Economía de Canarias. Dinámica, estructura y retos*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- PADRÓN MARRERO, D. y OLIVERA HERRERA, A. J. (2015a). «Competitividad e internacionalización», en PADRÓN MARRERO, D. y RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. (coords.), *Economía de Canarias. Dinámica, estructura y retos*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- PADRÓN MARRERO, D. y OLIVERA HERRERA, A. J. (2015b). «El comercio exterior», en PADRÓN MARRERO, D. y RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. (coords.), *Economía de Canarias. Dinámica, estructura y retos*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- PORTER, M. E. (1990). «The competitive advantage of nations», en *Harvard Business Review*, marzo-abril, pp. 73-91.
- RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. (2015a). «Para entender la economía canaria», en PADRÓN MARRERO, D. y RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. (coords.), *Economía de Canarias. Dinámica, estructura y retos*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. (2015b). «El futuro de Canarias: sobre anclas, alisios y brújulas», en PADRÓN MARRERO, D. y RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. (coords.), *Economía de Canarias. Dinámica, estructura y retos*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- SALA-I-MARTÍN, X.; BLANKE, J.; DREZNIK HANOUS, M.; GEIGER, T.; MIA, I.; PAUA, F. (2008). «The Global Competitiveness Index: Prioritizing the Economic Policy Agenda», en *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, World Economic Forum.
- SOSVILLA RIVERO, S., MARTÍNEZ BUDRÍA, E. y NAVARRO IBÁÑEZ, M. (2006). «Efectos macroeconómicos de los incentivos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias en el período 1994-2013», en *Investigaciones Regionales*, núm. 9.
- TAGLIONI, F. (2011). «Insularity, political status and small insular spaces», en *The International Journal of Research into Island Cultures*, 5 (2), pp. 45-67.
- WARRINGTON, E. y MILNE, D. (2007). «Islands history and governance», en BALDACCHINO, G. (ed.), *A world of islands: An island studies reader*, Charlottetown: Island Studies Press.