

MEMORIA DEL TRABAJO FIN DE GRADO

La competitividad de la economía canaria: alcance y limitaciones de los efectos del
Régimen Económico y Fiscal de Canarias

(The competitiveness of the Canary Islands' economy: scope and limitations of the
effects of the Economic and Tax Regime)

Autor: D David Pérez Mesa

Tutor: D Dirk Godenau

Grado en ECONOMÍA
FACULTAD DE ECONOMÍA, EMPRESA Y TURISMO
Curso Académico 2014 / 2015

La Laguna, 1 de Julio de 2015

D. Dirk Godenau del Departamento de Economía Aplicada y Métodos Cuantitativos

CERTIFICA:

Que la presente Memoria de Trabajo Fin de Grado en Economía titulada "La competitividad de la economía canaria: alcance y limitaciones de los efectos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias" y presentada por el alumno David Pérez Mesa

realizada bajo mi dirección, reúne las condiciones exigidas por la Guía Académica de la asignatura para su defensa.

Para que así conste y surta los efectos oportunos, firmo la presente en La Laguna a 1 de julio de dos mil quince

El tutor

Fdo: D. Dirk Godenau

San Cristóbal de La Laguna, 1 de julio de 2015

INDICE DE CONTENIDOS

1. Introducción.....	6
2. Concepto y determinantes de la competitividad regional.....	7
3. Antecedentes y marco teórico: las instituciones como elemento clave en la competitividad de las regiones.....	10
4. La competitividad de la economía canaria.....	14
4.1. Patrón de crecimiento y competitividad a través de las cuentas económicas.....	14
4.2. El marco competencial de la economía canaria.....	18
4.3. Aspectos clave de la competitividad de la economía canaria.....	20
4.3.1. Tejido empresarial.....	20
4.3.2. Sistema de I+D+i.....	21
4.3.3. Tecnologías de la información y la comunicación (TIC).....	23
5. El REF como instrumento específico de competitividad.....	24
5.1. Inicios y evolución del REF.....	25
5.2. La idoneidad del diseño y usos del REF.....	26
6. Canarias ante el reto de la competitividad.....	31
7. Bibliografía.....	33

ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICOS

Gráfico 4.1. Dinámica comparada del PIB por habitante canario. 2000-2013.....	15
Gráfico 4.2. Evolución de la productividad aparente del factor trabajo en Canarias. 2000-2013.....	16
Tabla 4.1. Productividad y cambio estructural. Descomposición del crecimiento de la productividad aparente del factor trabajo en Canarias. 2000-2007 y 2008-2012.....	17
Tabla 4.2. Esfuerzo inversor en I+D en Canarias.....	22

RESUMEN

El carácter global de los mercados, los avances tecnológicos y la crisis económica han acentuado la necesidad de las economías y de las empresas de ser competitivas. En este trabajo se realiza un análisis de la competitividad de la economía canaria y el papel que tienen las instituciones en ella; concretamente, el objetivo fundamental es analizar la calidad del diseño y usos del REF. Los resultados evidencian que el mal desempeño competitivo de la economía canaria ha provocado el deterioro del nivel bienestar de su sociedad y que el REF no ha generado los incentivos necesarios para utilizar de forma eficiente los factores competitivos de la economía canaria y aumentar así su competitividad.

Palabras clave: competitividad regional, instituciones, Canarias, Régimen Económico y Fiscal

ABSTRACT

Global markets, technological advances and economic crisis have raised economies and enterprises necessity of being competitive. This report realizes an analysis of the Canary Islands economy competitiveness and the institutions role in it. It also analyses the Economic and Tax Regime (ETR) design quality and effectiveness. The results have shown that the poor competitive performance of the Canary Islands' economy has caused the fall in the regional welfare level and the ETR has not produced sufficient incentives to efficiently use the competitive factors of the economy and increase its competitiveness.

Keywords: regional competitiveness, institutions, Canary Islands, Economic and Tax Regime

1. INTRODUCCIÓN

Una de las principales transformaciones estructurales registradas en la economía mundial durante las últimas décadas ha sido sin duda la globalización, fruto de los avances tecnológicos, la difusión de la información y la creciente liberalización de los mercados, entre otros. Ser competitivo se ha convertido por tanto en una obligación para las economías y las empresas y, en este contexto, las instituciones se han erigido como el elemento fundamental para la competitividad y prosperidad de los territorios.

En Canarias, por su parte, el nivel de bienestar de su población no ha experimentado notables avances durante los últimos años, más aún a raíz de la crisis económica internacional, a partir de la cual ha disminuido. Por este motivo, el objetivo del presente trabajo es el análisis de la competitividad de la economía canaria y el papel que juegan las instituciones en la misma, centrándome concretamente en el Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF).

Con el fin de conseguir este objetivo, el trabajo se ha estructurado en seis epígrafes, entre los que se incluye la presente introducción.

En el segundo epígrafe, se recogen algunas aportaciones que se han realizado en torno al concepto de competitividad regional, prestando especial atención a su delimitación conceptual y a sus factores determinantes.

En el tercer epígrafe, se analiza la literatura relativa a las instituciones, que junto a las aportaciones anteriores, se configuran como el soporte teórico sobre el que se fundamentará el análisis y los resultados obtenidos en este trabajo. En él, puesto que Canarias es una región, se prestará especial atención a la relevancia de las instituciones a nivel regional y no sólo a nivel estatal.

Posteriormente, en el cuarto epígrafe se llevará a cabo el análisis de la competitividad de la economía canaria tanto a nivel agregado como a nivel microeconómico a través de diversas variables, así como de las competencias que posee Canarias que le permiten llevar a cabo medidas para favorecer la competitividad de su economía.

En el quinto epígrafe, se centrará la atención en el REF ya que éste se configura como el principal elemento diferenciador del marco institucional canario. En este contexto, tras una breve síntesis de la evolución del REF, se llevará a cabo un análisis sobre el papel del REF en la competitividad de la economía canaria y la idoneidad del diseño y usos del mismo, el cual estará basado en las opiniones que diversos expertos han mostrado al respecto en unas entrevistas con un guión semi-estructurado¹.

Finalmente, teniendo en cuenta las ideas de dichos expertos, se propondrán una serie de medidas de política económica orientadas a mejorar el diseño y el uso del REF con el objetivo de favorecer la competitividad de la economía canaria y la prosperidad de su población.

¹ Agradecer las aportaciones realizadas por los expertos D. José Luis Rivero Ceballos, D. Federico Aguilera Klink, D. Manuel Navarro Ibáñez, D. Antonio Olivera Herrera y D^a. Lola Pérez Martínez, las cuales han contribuido a mejorar y a enriquecer enormemente el presente trabajo.

2. CONCEPTO Y DETERMINANTES DE LA COMPETITIVIDAD REGIONAL

La competitividad de los territorios ha sido una de las principales preocupaciones de los gobiernos y sectores económicos desde hace décadas, más aún en la actualidad dado el carácter global de los mercados, la velocidad del cambio tecnológico, la difusión de la información y de las comunicaciones, la reducción de los costes de transporte y la liberalización de los mercados. Además, la crisis financiera internacional de los últimos años ha incrementado todavía más la necesidad de ser competitivos tanto a nivel territorial como empresarial.

No obstante, pese a su importancia, todavía no existe una única teoría que explique la competitividad de los territorios ni una única definición de la misma que sea unánimemente aceptada. Por este motivo, conviene en primer lugar precisar su alcance.

El concepto de competitividad es utilizado tanto a nivel microeconómico para referirse a la competitividad de las empresas (*competitividad empresarial*), como a nivel macroeconómico para hacer lo propio con la *competitividad de una economía*. En este último caso, existen dos acepciones: competitividad exterior y competitividad agregada o regional.

En términos generales, la competitividad puede definirse como la capacidad de competir en los mercados, idea que es fácilmente aplicable a las empresas. “Para las empresas, ser competitivo significa estar presente en los mercados obteniendo beneficios” (Pérez, 2004: 15). No obstante, trasladar esta definición al ámbito nacional o regional no es lo más adecuado.

Por ello, “desde la perspectiva de la competitividad exterior, una economía es competitiva si mejora su capacidad para vender en los mercados extranjeros y nacionales” (Pérez, 2004: 16). Esta definición es la que más se aproxima a la competitividad empresarial, midiéndose a través de indicadores de comercio tales como el volumen de exportaciones e importaciones, saldos comerciales, etc.

Finalmente, se encuentra la competitividad agregada o regional, la que más interesa dado el tema del presente trabajo. En este caso, una economía es competitiva si “presenta una trayectoria globalmente positiva según los resultados que obtiene en los principales indicadores económicos” (Pérez, 2004; 16).

No obstante, con el objeto de concretar el alcance de la definición anterior, en el presente trabajo se entenderá por *competitividad regional* el 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 parte de sus empresas y que propicie mayores estándares de prosperidad para sus ciudadanos (IMD World Competitiveness Yearbook, 2013: 501). Esta definición es la utilizada por el International Institute for Management Development (IMD) de la Universidad de Lausana.

De la anterior definición deben destacarse varios aspectos:

1. Son las empresas las que crean valor y las que compiten, de modo que las naciones, regiones y ciudades son las responsables de crear un entorno favorable al desarrollo de su actividad. Una región difícilmente podrá ser competitiva si

sus empresas no lo son², lo que requiere elevadas dosis de eficiencia (Padrón Marrero, 2015: 113).

Además, según Porter (1990: 73-74), las regiones resultan más importantes para la competitividad en un mundo globalizado, de manera que valores, cultura, estructura económica, instituciones e historia económica influyen en la misma.

2. El entorno empresarial viene configurado por factores y por políticas, siendo los primeros elementos que por lo general vienen dados³ y donde la intervención humana es limitada, mientras que las segundas son diseñadas por las regiones. “La prosperidad nacional se crea, no se hereda [...]. La competitividad de una nación depende de la capacidad de su industria para innovar y mejorar” (Porter, 1990: 73). Por tanto, la competitividad regional depende más bien de aspectos internos, propios o endógenos del lugar.
3. Deben mejorarse los estándares de vida de la población, lo que no está sólo relacionado con el crecimiento de la renta sino también con otros aspectos como la equidad en la redistribución de la misma o la sostenibilidad medioambiental. Ambos aspectos contribuyen a aumentar la competitividad:
 - Por un lado, existe evidencia acerca de la conexión entre igualdad y crecimiento económico, de modo que regiones con un reparto más equitativo de los ingresos crecen más. De hecho, Stiglitz (2014: 160) argumenta que una economía más igualitaria favorece la eficiencia y la productividad en la misma y, por consiguiente, un crecimiento y desarrollo mayor, estable y sostenible⁴; además, Tilly (2004: 79) afirma que más igualdad en realidad puede reforzar los incentivos y oportunidades para producir.
 - Por otro lado, según Porter (1999: 15) la dicotomía “medio ambiente o competitividad” es falsa ya que considera casi todas las formas de contaminación manifestaciones de despilfarro económico. En este sentido, aboga porque las empresas conciban la mejora medioambiental como parte de la mejora de la productividad y competitividad, lo que compensaría al menos parcialmente los costes de esa mejora.
4. Las políticas y estrategias diseñadas deben ser estables y sustentables en el tiempo, por lo que tienen suma importancia los factores estructurales de la economía en cuestión. Además, la competitividad no sólo es un concepto relativo (“hay que hacer las cosas bien y mejor que los demás”), sino que también es un concepto dinámico pues las claves del éxito competitivo varían con el tiempo (Padrón Marrero, 2015: 113-114).

En este contexto, la competitividad regional puede medirse a través de diversas variables e indicadores⁵, aunque uno destaca claramente por encima de todos. En palabras de Porter, “el único concepto significativo de la competitividad a nivel nacional es la productividad nacional. Un creciente nivel de vida depende de la capacidad de las firmas de una nación para alcanzar altos niveles de productividad y

² Una región no puede ser competitiva si sus empresas no lo son, pero que las empresas sean competitivas no garantiza que la región lo sea.

³ Por ejemplo, los recursos naturales, extensión y posición geográfica, etc.

⁴ “Las sociedades sumamente desiguales no funcionan de forma eficiente, y sus economías no son ni estables ni sostenibles a largo plazo” (Stiglitz, 2014: 135).

⁵ Dos de los estudios más relevantes a nivel internacional acerca de la competitividad de las naciones y sus factores determinantes son el Global Competitiveness Yearbook (GCY) y el Global Competitiveness Report (GCR), elaborados por el International Institute for Management Development (IMD) de la Universidad de Lausana y el World Economic Forum (WEF) respectivamente.

para aumentar la productividad con el transcurso del tiempo” (Porter, 1991: 29). En efecto, la productividad es el principal determinante a largo plazo del nivel de vida de una región⁶, y su importancia queda perfectamente recogida en la célebre frase de Paul Krugman: “la productividad no lo es todo, pero a largo plazo lo es casi todo”.

Por consiguiente, Porter (1991: 32) afirma que para tratar de explicar la competitividad a nivel nacional [regional]⁷, debe comprenderse cuáles son los determinantes de la productividad y de la tasa de crecimiento de la productividad. En este contexto, la aproximación más aceptada en la literatura económica sobre este término, y la que se utilizará en el presente trabajo, es la productividad aparente del factor trabajo; de este modo, se entiende por *productividad aparente del factor trabajo* la relación entre la producción real y la cantidad de trabajo utilizada en el proceso productivo, recogiendo la influencia de todos los factores que afectan a los niveles de productividad de una economía.

Desde la teoría del crecimiento económico se hace referencia a dos factores determinantes de la productividad aparente del factor trabajo: el grado de capitalización de la economía y la productividad total de los factores (PTF), entendida como el nivel de eficiencia global del sistema y que suele asimilarse al progreso técnico. Ésta última es la fuente más deseable de productividad ya que significa una mejor utilización de los recursos, además de no tener límite en su crecimiento⁸ (Costas, 2009: 2).

Sin embargo, ambos elementos son considerados factores próximos del crecimiento puesto que lo relevante realmente es conocer qué variables determinan que unos países acumulen más factores que otros o que logren mayores tasas de crecimiento tecnológico. En este sentido, si bien se ha resaltado el papel de la suerte, la geografía o la cultura, el argumento más convincente ha sido que la clave del desarrollo de las naciones y regiones son las instituciones.

De este modo, se entiende que las instituciones son “un cuadro complejo de incentivos y penalizaciones que ahorman el comportamiento social y articulan la acción colectiva [...]. Al determinar los incentivos que guían la conducta de los agentes, las instituciones condicionan la habilidad que una sociedad tiene para poner en pleno uso sus factores productivos y para someterlos a una más intensa dinámica de acumulación y mejora. Las instituciones se conforman, por tanto, como causas profundas o ulteriores del desarrollo” (Alonso y Garcimartín, 2008: 9-10).

En definitiva, las instituciones son el factor fundamental, clave o último del desarrollo de los países y regiones, idea que además se ha visto respaldada por la evidencia recogida en numerosos estudios⁹ del elevado grado de correlación entre las diferencias institucionales y el grado de éxito económico de las sociedades. Por tanto, las medidas de política económica para impulsar la productividad y la competitividad deben centrarse en las instituciones.

⁶ Los dos determinantes del nivel de renta per cápita son la tasa de empleo y la productividad. No obstante, mientras que la primera tiene frenos en su crecimiento a través de factores demográficos y laborales, la productividad no tienen a priori ningún límite en su crecimiento.

⁷ La referencia explícita a lo “regional” se debe a que el objeto de análisis en el presente trabajo es la economía canaria

⁸ Si bien el aumento de la productividad a través del grado de capitalización de la economía no tiene a priori ningún límite, sí que los incrementos por medio de la misma son cada vez más difíciles.

⁹ Véase, entre otros, MacFarlan, Edison y Spatafora (2003); y Alonso y Garcimartín (2008).

3. ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO: LAS INSTITUCIONES COMO ELEMENTO CLAVE EN LA COMPETITIVIDAD DE LAS REGIONES

“La historia es importante no sólo porque se puede aprender del pasado, sino también porque el presente y el futuro están conectados al pasado por obra de la continuidad de las instituciones de una sociedad. Las elecciones de hoy y del mañana están conformadas por el pasado, en tanto que éste se puede hacer inteligible sólo en la medida en que se le considere como historia de la evolución institucional. Integrar las instituciones en el seno de una teoría económica y de una historia igualmente económica es esencial en el esfuerzo por mejorar esa teoría y esa historia”. Así comienza la célebre obra de Douglass North (North, 1993: 7).

En las últimas décadas, la ciencia económica ha vuelto a poner el foco de atención en las instituciones y en el análisis institucional para tratar de dar una explicación convincente sobre las causas del crecimiento y desarrollo económico. De este modo, se ha desarrollado un análisis institucionalista cuyas aportaciones han enriquecido las teorías del crecimiento y del desarrollo, permitiendo una mejor comprensión de las diferencias observadas en el rendimiento de los factores productivos y llegando a afirmarse que las instituciones son el factor fundamental y último del que depende el progreso económico de las regiones¹⁰.

Sin embargo, las instituciones no siempre han tenido la misma importancia que en la actualidad ya que en los orígenes de la teoría económica neoclásica prácticamente no había lugar para las instituciones, proviniendo las aportaciones institucionalistas originarias más bien de ramas heterodoxas como los historicistas alemanes, la escuela austriaca o los viejos institucionalistas americanos. En las últimas décadas del siglo XXI, el pensamiento institucionalista¹¹ experimentó un fuerte empuje de la mano de un grupo de economistas, con formación predominantemente neoclásica, quienes desarrollaron propuestas teóricas y de análisis aplicado que han dado lugar a lo que se conoce como nuevo institucionalismo (Alonso y Garcimartín, 2008: 31-33, 39).

Dentro del mismo, las aportaciones de la Nueva Economía Institucional (NEI) han resultado ser las más influyentes a la hora de situar a las instituciones en el discurso de la corriente principal del pensamiento económico moderno. Destacan entre ellas la noción de costes de transacción¹² de Ronald Coase y la de instituciones de North, las cuales constituyeron los fundamentos de la NEI (Arias y Caballero, 2013: 62).

¹⁰ Las instituciones tienen tal importancia que ninguna de las corrientes de pensamiento económico niega la existencia y la importancia de las mismas en la vida económica, aunque sí difieren en su conceptualización y modelización del comportamiento de los agentes económicos.

¹¹ Dentro de la corriente de pensamiento institucionalista, la principal distinción se suele establecer entre la Economía Institucional Original (EIO) y la Nueva Economía Institucional (NEI), con autores como Veblen, Commons, Mitchell o Hodgson y North, Coase, Williamson u Ostrom, respectivamente. Ambos enfoques, pese a que últimamente se han producido puentes de comunicación y diálogo, registran diferencias sustanciales en sus bases axiomáticas, las cuales pueden verse más detenidamente en Alonso y Garcimartín (2008) y en Arias y Caballero (2013).

¹² Se entiende por costes de transacción aquellos recursos usados por los individuos para establecer, mantener e intercambiar los derechos de propiedad (Arias y Caballero, 2013: 22).

En este contexto, en la *noción northiana* (North, 1993) “las *instituciones* son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”. Sin embargo, dada la diversidad de acepciones que se le han dado a este concepto, Greif realiza una versión integradora de todas ellas, de modo que define una institución como “un sistema de diversos factores sociales, leyes, creencias, valores y organizaciones, que conjuntamente motivan una regularidad en el comportamiento individual y social” (Alonso y Garcimartín, 2008: 64)¹³.

De las definiciones anteriores y de las otras que la literatura institucional ha llevado a cabo en estos años, deben destacarse una serie de aspectos (North, 1993; Alonso y Garcimartín, 2008; Chang, 2011; Arias y Caballero, 2013; Padrón, Godenau y Olivera, 2015):

1. Las instituciones son *creaciones sociales*, un producto social; sin embargo, las instituciones son exógenas a cada individuo, por lo que terminan influenciando el comportamiento humano, tanto desde una dimensión formal (leyes o normas) como informal (creencias o valores).
2. Las instituciones guían a los individuos a seguir pautas de comportamiento regulares, reduciendo así la incertidumbre y los costes de transacción con los que operan los agentes.
3. La mera existencia de una institución no significa que ésta sea eficiente socialmente (eficiencia estática) puesto que “cuando menos las reglas formales, son hechas para servir a los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas” (North, 1993: 29).
4. El carácter de durabilidad o permanencia de las instituciones en un contexto social determinado, de manera que los cambios en ellas suelen producirse de un modo incremental o gradual y no de un modo discontinuo.
5. Las instituciones que son apropiadas para un determinado momento histórico o de desarrollo dejan de serlo en otros, por lo que éstas deben combinar la estabilidad que requiere un determinado momento del tiempo con la flexibilidad necesaria para ajustarse a los cambios que se produzcan (eficiencia dinámica).
6. La existencia de una estructura jerárquica de las instituciones, de modo que determinadas instituciones influyen en otras de nivel inferior.

Por otra parte, tal y como afirma North (1993: 152), “las instituciones son la clave para entender la interrelación entre la política y la economía y las consecuencias de esa interrelación para el crecimiento económico (o estancamiento y declinación)”. Sin embargo, Acemoglu y Robinson (2012: 89) opinan que la economía ha ignorado la política, siendo la comprensión de ésta esencial para comprender el desarrollo y la prosperidad de los países, así como la desigualdad existente en el mundo.

En este sentido, éstos afirman que “aunque las instituciones económicas sean críticas para establecer si un país es pobre o próspero, son la política y las instituciones políticas las que determinan las instituciones económicas que tiene un país” (Acemoglu y Robinson, 2012: 61). Por lo tanto, las reglas que condicionan y motivan el

¹³ Destacar las siguientes aclaraciones conceptuales: en primer lugar, las instituciones no son organizaciones, siendo éstas “grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos” (North, 1993: 15); y en segundo lugar, las instituciones no son políticas, aunque sí están relacionadas ya que hay políticas que generan instituciones mientras que otras políticas son gestoras de las instituciones al emplearlas para usos determinados (Padrón, Godenau y Olivera, 2015).

comportamiento de la sociedad están determinadas por la política, de manera que el estudio de cómo, quién y por qué se toman las decisiones es un aspecto fundamental para entender el progreso económico de los países y regiones.

Asimismo, estos autores distinguen entre instituciones económicas y políticas extractivas e inclusivas. Por un lado, son instituciones económicas inclusivas¹⁴ aquellas que fomentan la actividad económica de la gran mayoría de las personas en las actividades más adecuadas a sus habilidades e igualdad de oportunidades para hacerlo, favoreciendo así el aumento de la productividad y la prosperidad económica; además, crean mercados inclusivos que proporcionan igualdad de condiciones y favorecen el desarrollo de otros dos motores de progreso tales como la tecnología y la educación. Para ello, éstas necesitan que el Estado garantice el cumplimiento de la ley y el orden, así como la provisión servicios públicos. Y por otro lado, se entiende por instituciones políticas inclusivas aquellas que están lo suficientemente centralizadas y son pluralistas, es decir, que reparten ampliamente el poder en la sociedad y lo limitan.

De este modo, “existe una fuerte sinergia entre las instituciones económicas y las políticas” puesto que “las instituciones económicas extractivas acompañan de forma natural a las instituciones políticas extractivas” creando un bucle de fuerte retroalimentación entre ambas, mientras que “las instituciones económicas inclusivas, a su vez, se forjan sobre bases establecidas por las instituciones políticas inclusivas” favoreciendo así un círculo virtuoso (Acemoglu y Robinson, 2012: 103-105).

Por tanto, los países y regiones deberían promover la adopción de instituciones inclusivas pues se revelan como las más adecuadas para fomentar el progreso económico. Sin embargo, el tipo de instituciones que posee un país o región está marcado por la historia evolutiva de las mismas, de manera que el proceso de cambio institucional está condicionado por su trayectoria previa (*path-dependence*)¹⁵ (Alonso y Garcimartín, 2008: 68).

La consecuencia más inmediata de ello es que no existen diseños institucionales universalmente óptimos ya que las respuestas institucionales son altamente específicas para cada país o región y contexto histórico, de modo que el trasplante institucional resulta ser ineficaz para promover el cambio institucional. Por ello, algunos autores como Chang (2010: 474) critican las recomendaciones de diseño institucional que los organismos internacionales pretenden implantar en los países en vías de desarrollo a raíz de la experiencia occidental¹⁶.

Sin embargo, si bien se insiste en la calidad institucional como vía para el desarrollo, la relación también obra en sentido inverso, es decir, el nivel de desarrollo también es uno de los factores explicativos de la calidad institucional (Chang, 2010: 476). Se trata por

¹⁴ Se entenderá que las instituciones económicas extractivas son aquellas cuyas características son totalmente contrarias a las de las instituciones económicas inclusivas.

¹⁵ El cambio institucional está condicionado por su trayectoria previa, lo que no quiere decir que exista determinismo en el mismo.

¹⁶ Organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI o la OCDE han recomendado a los países en vías de desarrollo la adopción de las Instituciones Estándares Globales (IEG), habituales en los países anglosajones y orientadas a la libertad de mercado y la protección de los derechos de propiedad privada.

tanto de una relación de doble sentido que sugiere la posible existencia de círculos virtuosos o viciosos entre ambas variables¹⁷.

En este sentido, conviene aclarar cuáles son los criterios que determinan la calidad institucional, dado el tema de este trabajo, ya que la evidencia disponible sugiere que, a medida que mejora la calidad institucional de un país o región, aumenta también su competitividad (Alonso y Garcimartín, 2008: 152). De este modo, estos dos autores sugieren como criterios de calidad institucional los siguientes:

1. La *eficiencia estática*, es decir, su capacidad para promover, al menor coste posible, comportamientos de los agentes que sean compatibles con el desarrollo y que agoten las posibilidades que brinda la frontera tecnológica.
2. La *eficiencia dinámica* o la capacidad de las instituciones de adaptarse a los cambios en la realidad.
3. La *seguridad* (o *predictibilidad*), es decir, la capacidad para promover respuestas esperables por parte de los agentes, reduciendo de este modo la incertidumbre asociada a la interacción humana.
4. La *credibilidad* (o *legitimidad*) de las instituciones, medida por la capacidad para trazar contratos intertemporales creíbles, de manera que ésta es altamente dependiente de su capacidad para generar respuestas incluyentes.

Una vez vista la caracterización e importancia de las instituciones para el desarrollo económico, éstas deben relacionarse y ponerse en perspectiva con el territorio objeto de análisis. Se suele asumir que el marco institucional de una economía emana de la soberanía del Estado-Nación, premisa que aun siendo cierta en términos históricos (*path-dependence*) y reteniendo los Estados gran parte de su poder regulador, debe advertirse también que éstos han ido cediendo competencias reguladoras hacia niveles supra-estatales (por ejemplo, la europeización de las reglas en la UE) e infra-estatales (la España de las Autonomías, por ejemplo).

No obstante, cabe destacar que el análisis institucional desarrollado anteriormente y la literatura en torno a las instituciones, por lo general, suele realizarse a nivel estatal o supra-estatal, existiendo poca literatura a nivel infra-estatal. Sin embargo, al centrarse este trabajo en una región española concreta, Canarias, se tratará de aplicar las particularidades del análisis de las instituciones y la competitividad a nivel regional; de esta forma, se trata de responder la siguiente cuestión: ¿en qué se diferencia una región de un Estado?

En primer lugar, la pertenencia institucional de la región a un Estado. Las regiones no tienen la soberanía de establecer su propio marco regulador, por lo que frecuentemente los diseños institucionales de la región y el Estado en su conjunto son compartidos, existiendo no obstante también variaciones a escala regional según los países; por tanto, la propia pertenencia al Estado es un aspecto institucional relevante. De este modo, el análisis de la economía canaria debe hacerse teniendo en cuenta su pertenencia a España

¹⁷ Además, en la línea de lo comentado en el anterior apartado respecto a la importancia de la igualdad para el crecimiento y desarrollo económico, autores como Alesina y Perotti, Rodrik, o Engerman y Sokoloff han puesto de manifiesto que una mejor distribución de la renta mejora el clima institucional, o dicho de otro modo, que la desigualdad aparece asociada a instituciones de peor calidad. Por tanto, una mayor calidad institucional favorecería una mayor redistribución de la renta y, por consiguiente, un mayor desarrollo y competitividad del país o región en cuestión.

y, en consecuencia, es de esperar que las virtudes y defectos del marco institucional de la economía española también se manifiesten en mayor o menor medida en Canarias.

En segundo lugar, el grado de autonomía de las regiones a la hora de diseñar reglas particulares para sus economías varía mucho según los países. Por lo tanto, conviene caracterizar la situación española en términos internacionales: España es un Estado con un elevado grado de descentralización y transferencia de competencias hacia sus “Comunidades Autónomas”, quienes encarnan la dimensión regional en España. No obstante, no todas las regiones españolas tienen las mismas competencias cedidas ni el mismo grado de autonomía¹⁸, debiendo por ello caracterizarse el caso canario en el conjunto del Estado español.

En tercer lugar, la *path-dependence* recoge las adaptaciones institucionales que se han ido introduciendo acumulativamente durante el devenir histórico, de manera que en la construcción del Estado de las Autonomías en España ha respetado en gran medida estas particularidades históricas. En este sentido, el marco institucional canario cuenta, ya desde los primeros momentos tras la conquista, con elementos específicos que lo diferencian del resto de Comunidades Autónomas españolas, siendo éstos en la actualidad el reconocimiento del Régimen Económico y Fiscal (REF) por parte del Estado español y la condición de Región Ultraperiférica (RUP) por parte de la UE.

Por último, aplicando la diferenciación entre instituciones y políticas que se hizo anteriormente, los éxitos y fracasos económicos de las regiones en general, y de Canarias en particular, no se pueden atribuir exclusivamente al grado de adecuación de su marco institucional, sino que también se explican por las políticas de aplicación de este marco institucional.

En definitiva, las instituciones se conforman como el elemento fundamental del desarrollo y la competitividad de los territorios, debiéndose prestar atención tanto a las instituciones políticas como a las económicas. El análisis institucional en el ámbito regional requiere tener en cuenta ciertas particularidades tales como su pertenencia a un Estado, su grado de autonomía o su nivel competencial, las cuales también incidirán en la capacidad de las regiones para mejorar su competitividad por medio del aprovechamiento de sus factores endógenos y del diseño e implementación de políticas orientadas a explotar todo el potencial de los mismos.

4. LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA CANARIA

4.1. PATRÓN DE CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD A TRAVÉS DE LAS CUENTAS ECONÓMICAS

Normalmente, el grado de éxito competitivo de una economía suele aproximarse a través de los resultados obtenidos en términos de renta por habitante y de sus factores determinantes, fundamentalmente la productividad aparente del factor trabajo, puesto que éste es el determinante a largo plazo del nivel de vida de una economía (Padrón Marrero, 2015: 94). Por este motivo, y teniendo en cuenta que la competitividad

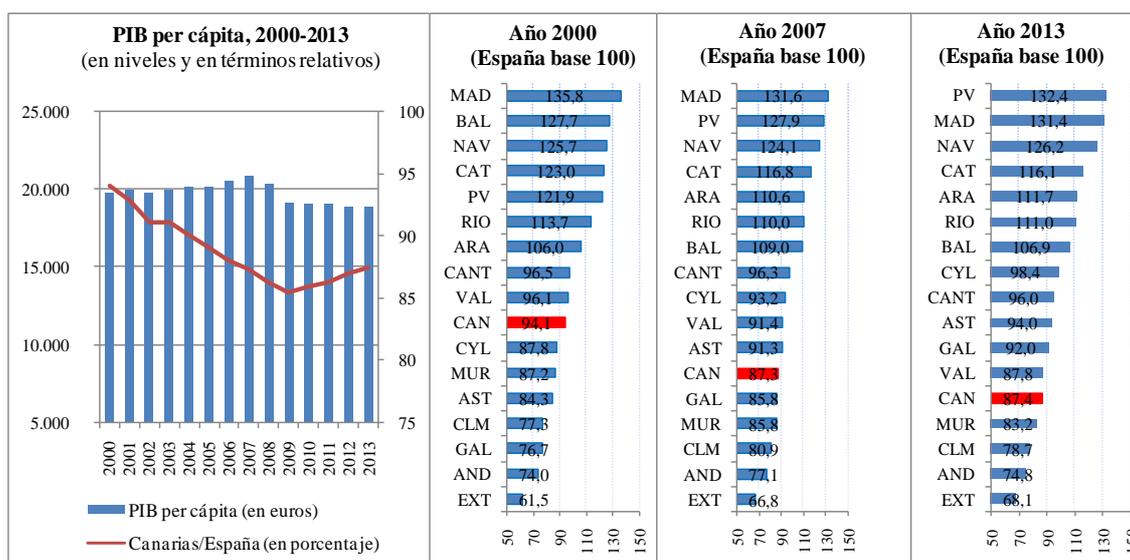
¹⁸ En España se distinguen las conocidas como Comunidades Autónomas históricas y las Comunidades Autónomas de régimen común, teniendo las primeras un mayor nivel competencial y de autonomía respecto a las otras.

regional incluye aspectos que van más allá del crecimiento económico, se comenzará el análisis competitivo de la economía canaria de esta manera.

Según se desprende de la información facilitada por el Instituto Nacional de Estadística a través de la Contabilidad Regional de España (CRE-2008), el PIB por habitante canario en el año 2000, valorado a precios constantes del año 2008, se situaba en torno al 94% del conjunto de la economía española. Sin embargo, en el año 2007 el menor crecimiento real se tradujo en un notable distanciamiento de la renta por habitante canaria de los estándares nacionales, pasando ésta a representar el 87,3% de la española; además, en el año 2013 existe una situación prácticamente similar a la del año 2007.

GRÁFICO 4.1: DINÁMICA COMPARADA DEL PIB POR HABITANTE CANARIO. 2000-2013

(datos expresados en volúmenes, referencia año 2008)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la CRE-2008 y de la Revisión del Padrón Municipal (INE)

Asimismo, este menor crecimiento real de la renta por habitante canario se ha traducido también en un retroceso relativo en el mapa autonómico nacional: mientras que en el año 2000 Canarias aparecía prácticamente en una situación intermedia, en 2013 tan sólo cuatro Comunidades Autónomas (Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha y Murcia) presentaron niveles inferiores de PIB por habitante. Sin embargo, el retroceso relativo no es atribuible exclusivamente a la crisis económica ya que ésta es una tendencia que venía observándose con anterioridad.

No obstante, la definición de competitividad utilizada en el presente trabajo no sólo tiene en cuenta la evolución del nivel de renta, sino también otros indicadores de bienestar social. En este sentido, según la información recogida en Padrón Marrero (2015: 95-98) a partir de diversos estudios¹⁹, la situación relativa en cuanto a los ingresos medios de los hogares canarios no ha hecho más que empeorar respecto a los estándares nacionales en el periodo analizado, sobre todo a raíz de la crisis económica; se hace referencia también a un aumento de la desigualdad en Canarias,

¹⁹ Véase las Encuestas de Condiciones de Vida (INE); Subirats i Humet, J.R. (2005); Goerlich, F.J. y Villar, A. (2009); y Herrero, C., Soler, A. y Villar, A. (2013). También hace referencia a los Informes Anuales del CES-Canarias de 2009 (apartado 3.1.4) y de 2010 (3.1.4.4.).

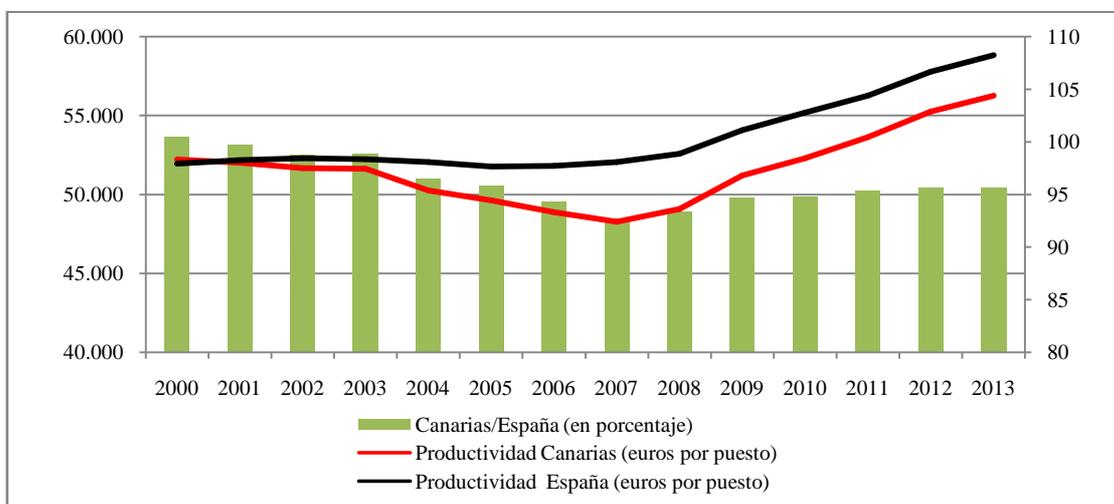
incrementándose tanto la proporción de hogares en los segmentos de menores niveles de ingresos como el porcentaje de hogares con ingresos más altos.

Además, se recoge que un 24,4% de personas vivían en Canarias por debajo del umbral de la pobreza en el año 2003 (quinto más elevado en España), porcentaje que aumentó al 33,2% en el 2012 (el segundo más elevado de España). En esta misma línea, se indica que durante esta etapa aumentó el porcentaje de personas en situación de pobreza carencial y/o exclusión social en Canarias, siendo en el año 2012 el mayor de España con un 39,7%, lo que junto a los datos anteriormente citados pone de manifiesto un deterioro del bienestar en Canarias y, por consiguiente, una pérdida de competitividad de la economía canaria durante esta etapa.

En este contexto, cabe preguntarse cuál ha sido el comportamiento de la productividad en Canarias, pues como se comentó anteriormente, es el principal determinante a largo plazo del nivel de vida de una región. Tal y como puede verse en el gráfico 4.2., la productividad en Canarias tuvo un notable decrecimiento durante la etapa de expansión, pasando de ser superior a la media nacional (100,5%) en el año 2000 a ser un 92,7% en el 2007, periodo en el que la productividad nacional media no presenta variaciones significativas²⁰. Detrás de este mal comportamiento de la productividad se encuentra, pese al gran ritmo de avance del stock de capital por ocupado, el mal comportamiento de la productividad total de los factores (PTF), siendo Canarias una de las regiones españolas que presenta mayor grado de ineficiencia (Padrón Marrero, 2015: 111-112).

GRÁFICO 4.2: EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD APARENTE DEL FACTOR TRABAJO EN CANARIAS. 2000-2013

(datos expresados en volúmenes y en términos relativos, referencia año 2008)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la CRE-2008 (INE)

Posteriormente, a raíz de la crisis económica, la productividad en Canarias inicia un proceso de crecimiento y de convergencia con el promedio nacional, llegando a ser en torno al 96% de la misma en el año 2013, y ello en un contexto en que se contrae el PIB per cápita canario. Esto pone de manifiesto por un lado la intensidad del ajuste laboral

²⁰ El mantenimiento en términos absolutos de la renta por habitante canario durante la etapa de expansión (véase gráfico 4.1.), unido al decrecimiento de la productividad en el mismo periodo, pone de manifiesto que fue el avance del empleo el motor del crecimiento en la economía canaria en dicha etapa.

que se produjo en la economía canaria y, por otro lado, la ineficiencia técnica con la que se operó en la anterior etapa de crecimiento (Padrón Marrero, 2015: 108-109).

Por tanto, el principal factor explicativo de la divergencia de renta por habitante canario respecto de los estándares nacionales durante la época de expansión se debe al mal comportamiento de la productividad²¹. Una de las hipótesis utilizadas en el debate político y económico para tratar de explicar ésta dinámica de la productividad en Canarias es que el principal responsable es el perfil de especialización; en este sentido, un patrón de especialización concentrado mayoritariamente en el sector servicios, fundamentalmente en servicios maduros, una base industrial reducida y el elevado protagonismo del sector de la construcción explicarían unas menores tasas de crecimiento de la productividad agregada de la economía canaria.

Una forma de constatar si la baja productividad agregada de Canarias se debe al perfil de especialización productivo es a través de la técnica de análisis *shift-share*, que permite descomponer crecimiento de la productividad en tres efectos: el efecto sectorial estático, el efecto intrasectorial y el efecto sectorial dinámico o efecto conjunto²². La tabla 4.1 corrobora la evidencia demostrada anteriormente, reflejando que es el efecto intrasectorial el principal motivo que explica el mal comportamiento agregado de la productividad en Canarias durante la etapa de expansión, es decir, la causa fundamental del bajo nivel de productividad agregada se encuentra en los bajos niveles de productividad con los que se opera en cada rama de actividad dentro de la economía canaria.

TABLA 4.1: PRODUCTIVIDAD Y CAMBIO ESTRUCTURAL. DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD APARENTE DEL FACTOR TRABAJO EN CANARIAS. 2000-2007 y 2008-2012

(datos expresados en euros por puestos de trabajo, precios constantes del año 2008)

Ramadas de actividad	2000-2007			2008-2012		
	Efecto sectorial estático	Efecto intrasectorial	Efecto sectorial dinámico	Efecto sectorial estático	Efecto intrasectorial	Efecto sectorial dinámico
A	-269,2	10,9	-3,6	3,6	-28,5	-0,2
B-E	-604,0	829,1	-137,6	-86,0	469,9	-10,7
F	211,2	-661,7	-22,7	-2.598,3	2.452,6	-1.151,1
G-J	-553,9	-2.395,7	70,1	924,9	2.323,2	134,2
K-N	4.191,5	-2.363,6	-1.243,3	61,1	1.507,4	10,3
O-U	-557,8	-223,6	12,0	1.326,8	747,0	97,0
Total	2.417,7	-4.804,7	-1.325,2	-367,8	7.471,6	-920,5

Nota: La denominación y desagregación de las ramas de actividad se corresponde con el desglose A10 de la NACE rev.2.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la CRE-2008 (INE)

²¹ Por el contrario, Comunidades Autónomas como País Vasco, Navarra, Madrid o Cataluña se encuentran sistemáticamente entre las que mejor comportamiento ha tenido la productividad.

²² El efecto sectorial estático refleja qué parte de la variación de la productividad agregada se debe a las variaciones del patrón de especialización; el efecto intrasectorial cuantifica la parte que corresponde a variaciones en los niveles de productividad intrasectorial; y el efecto sectorial dinámico la parte que se explica por la interacción de los dos efectos anteriores.

No obstante, en el periodo posterior a la crisis esa situación se revierte y ha sido la productividad intrasectorial el principal elemento que ha motivado el aumento de la productividad agregada de la economía canaria, aunque debe tenerse en cuenta que, tal y como se puso de manifiesto anteriormente, este aumento de la productividad también se ha visto beneficiado por el ajuste laboral llevado a cabo durante ese periodo.

Por tanto, la evidencia obtenida refleja que, si bien el patrón de especialización productivo puede influir a la hora de obtener unos mayores niveles de productividad agregada, es el nivel de productividad intrasectorial con el que se opera el que explica gran parte del comportamiento de la productividad agregada en Canarias, y por consiguiente los estándares de renta, el nivel de bienestar y, en definitiva, la competitividad de la economía canaria²³.

4.2. EL MARCO COMPETENCIAL DE LA ECONOMÍA CANARIA

A la vista de los malos resultados en materia de competitividad que ha tenido la economía canaria, principalmente debido al mal comportamiento de la productividad intrasectorial, cabe preguntarse qué grado de autonomía posee Canarias para poder influir y revertir dicha situación. En este sentido, el marco competencial canario procede de dos vías: de las competencias cedidas por el Estado español y reflejadas en el Estatuto de Autonomía de Canarias y de las medidas adoptadas por la UE para Canarias en virtud de su condición de región ultraperiférica (RUP).

Las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias están recogidas en el Título II del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), las cuales son las siguientes:

1. *Competencias exclusivas* (arts. 30 y 34 del EAC). Entre las 32 competencias existentes en este bloque, destacan algunas tan importantes como turismo; investigación científica y técnica; cultura y patrimonio de todo tipo; ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda; carreteras y ferrocarriles; transporte marítimo en la Comunidad Autónoma; puertos, aeropuertos y helipuertos; o las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía. No obstante, algunas de estas competencias son compartidas también con el Estado.
2. *Competencias exclusivas, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal* (art. 31 del EAC). En ellas se encuentran la agricultura y ganadería; industria; comercio interior, defensa del consumidor y del usuario; la ordenación y planificación de la actividad económica regional; denominaciones de origen; e instituciones de crédito cooperativo público y territorial y Cajas de ahorro.
3. *Competencias de desarrollo legislativo y ejecución* (art. 32 del EAC). Se encuentran materias como enseñanza; sanidad e higiene; medios de comunicación; régimen local; sistema de consultas populares; régimen energético y minero; protección del medio ambiente; o normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se deriven de las especialidades del régimen administrativo, REF y otras.
4. *Competencias de ejecución* (art. 33 del EAC). Se trata de 13 competencias estatales que son ejecutadas por la Comunidad Autónoma de Canarias, entre las

²³ Estos resultados ponen de manifiesto que mayor importancia que el qué hacemos (patrón de especialización productivo) tiene el cómo lo hacemos (niveles de eficiencia).

cuales destacan la ejecución de la legislación laboral; gestión de la prestaciones sanitarias y sociales del sistema de la Seguridad Social y de los servicios del Instituto Nacional de Salud, Instituto Nacional de Servicios Sociales e Instituto Social de la Marina; o el crédito, banca y seguros.

5. *Otras competencias*. Materias muy diversas que no se encuadran en ninguno de los anteriores apartados.

Además, en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución española se hace un reconocimiento al Régimen Económico y Fiscal de Canarias, cuyo origen se remonta al año 1972, y cuya modificación dependerá de un informe previo de la Comunidad Autónoma. A su vez, el artículo 46 del EAC hace mención al mismo: “Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido, basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo”.

Por tanto, Canarias posee una serie de medidas económicas y fiscales reconocidas en el REF²⁴, el cual se constituye como el elemento institucional diferencial de la economía canaria. Sin embargo, el reconocimiento específico de Canarias como RUP por parte de la UE en el artículo 299.2 del Tratado de Ámsterdam y, posteriormente, en el artículo 349 del Tratado de Lisboa, conllevó que el REF tuviera que adaptarse e incorporar en su contenido los principios y normas comunitarias “con las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes que dificultan su desarrollo” (art. 46.2 del EAC).

En este sentido, en el artículo 349 del Tratado de Lisboa se establece, que dada la situación estructural social y económica de las RUP, entre ellas Canarias, “el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes [...]. Las medidas contempladas en el párrafo primero se referirán, en particular, a las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión”. En el caso canario, dichas medidas quedarían recogidas en el Programa de Opciones Específicas por Lejanía y la Insularidad de las Islas Canarias (POSEICAN)²⁵.

En definitiva, Canarias posee una serie de competencias y un marco institucional que le otorgan cierto grado de autonomía a la hora de tomar decisiones que favorezcan su competitividad y modular los resultados que se deriven de las mismas, de modo que los factores endógenos cobran una gran importancia a la hora de determinar su desempeño competitivo. Entre ellas, destacan por su carácter estratégico para el desarrollo competitivo canario las competencias en materia de enseñanza, investigación científica y técnica, turismo, transportes, régimen energético, protección del medio ambiente y, especialmente, las referidas al REF.

²⁴ Dichas medidas económicas y fiscales se tratarán en el posterior apartado del trabajo relativo al REF.

²⁵ En él aparecen cuestiones tan importantes como el Régimen Especial de Autoabastecimiento (REA) o las ayudas de estado, declarando compatibles con el mercado interior comunitario las destinadas a favorecer el desarrollo económico y social de las RUP, lo que habilita el diseño del REF en la normativa europea.

Conviene resaltar nuevamente la importancia para Canarias del reconocimiento del REF tanto por parte del Estado español como por la UE a la hora de comparar su grado de autonomía dentro de España, dado que es un elemento diferencial que posee el archipiélago respecto al resto de Comunidades Autónomas de régimen común.

4.3. ASPECTOS CLAVE DE LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA CANARIA

Hasta ahora, el análisis de la competitividad de la economía canaria se ha hecho en términos agregados, del cual se ha concluido que, más que por el patrón de especialización, es el bajo nivel de eficiencia y productividad empleado en las distintas ramas de actividad la causa del mal comportamiento de la productividad agregada. A continuación, se complementará esta visión macroeconómica con otra microeconómica pues, tal y como se argumentó anteriormente, en última instancia son las empresas las que compiten en los territorios.

4.3.1. Tejido empresarial

“El crecimiento sostenido de la productividad requiere que una economía se perfeccione continuamente. Las empresas de una nación deben mejorar inexorablemente la productividad en los sectores existentes mediante la elevación de la calidad de los productos, la adición de características deseables, la mejora de la tecnología del producto o superación de la eficiencia de la producción” (Porter, 1991: 29). Teniendo en cuenta la anterior cita, para valorar el desempeño competitivo de la economía canaria resulta indispensable estudiar no sólo la composición del marco institucional en el que operan las empresas, sino también el esfuerzo y las actividades que realizan las mismas tendentes a mejorar la productividad con la que operan.

En este sentido, si bien esta tarea resulta complicada a la vista de los pocos estudios que se realizan con este objetivo a nivel regional, en Canarias se cuenta con el *Informe de la productividad empresarial canaria*, elaborado por la empresa Regenering para las Cámaras de Comercio Canarias en el año 2008 y su actualización para el año 2014.

En dicho informe, se incluye un *Panel de Opinión sobre la Productividad Empresarial Canaria*²⁶, cuyo objetivo era “conocer en mayor profundidad el grado de utilización por parte de nuestras empresas de prácticas encaminadas a mejorar la productividad de sus negocios y de sus trabajadores” (Cámaras de Comercio Canarias, 2008:7).

Concretamente, estas actividades encaminadas a mejorar la productividad se clasifican en tres categorías, según contribuyan a aumentar la *productividad operacional*, la *productividad organizacional* o la *productividad competencial*²⁷. Además, en el informe incluyen tres frecuencias de utilización: nunca, ocasionalmente y continuamente.

²⁶ Para la elaboración del panel, se han encuestado 960 empresas distribuidas por toda Canarias con al menos un empleado contratado. El análisis clasifica a las empresas en tres tramos de trabajadores (1-9, 10-49 y de 50 o más) y cinco sectores de actividad (Industria, Construcción, Comercio, Hostelería y Turismo, Otros servicios). El margen de error máximo para un nivel de confianza del 95% es de +/- 3,14%. La encuesta se llevó a cabo durante el mes de abril de 2007.

²⁷ Se entiende por productividad operacional aquellas actividades “enfocadas a optimizar las horas trabajadas, tiempos, costes y calidad, en los procesos y actividades necesarios para producir los productos

En el informe del 2008, a nivel agregado se desprende de dicho panel que el 65% de las empresas canarias no utiliza ninguna práctica empresarial para mejorar directamente su productividad empresarial, independientemente del sector al que pertenezcan; por su parte, sólo el 19% de los empresarios realiza estas prácticas de manera continua. Además, el nivel de uso de dichas actividades para mejorar la productividad empresarial se sitúa, en todos los casos, por debajo del 40%.

Asimismo, el sector terciario (comercio, hostelería y turismo, otros servicios) es el que peores resultados presenta en esta materia, no utilizando nunca dichas prácticas el 71%, 68% y 70% de los empresarios de dichos sectores, respectivamente; en cambio, el 68% de los encuestados del sector de la construcción realizan dichas actividades ocasionalmente.

En último lugar, en cuanto al tamaño empresarial, el uso de las actividades para mejorar la productividad de sus negocios y trabajadores aumenta con la dimensión empresarial, destacando que el 67% de las micropymes²⁸ no realizan nunca estas prácticas; no obstante, el no uso de las mismas es generalizado también en las grandes y medianas empresas (Cámaras de Comercio Canarias, 2008: 9).

Especialmente preocupante para Canarias son los datos obtenidos del sector servicios dado el marcado grado de terciarización de la economía canaria y el volumen de empleo que aglutina, por lo que su rendimiento tiene importantes efectos sobre el crecimiento y desarrollo de la sociedad y, por consiguiente, sobre la competitividad de la misma..

Posteriormente, en la actualización de dicho informe para el año 2014 se indica que, en general, las empresas canarias incrementaron en un 17% el uso de prácticas para la mejora de la productividad respecto al año 2007. Además, en él también se afirma que “los principales causantes de la baja productividad canaria tienen que ver con carencias en la formación del capital humano y en la baja capacidad innovadora empresarial” (Dirección General de Promoción Económica del Gobierno de Canarias: en prensa).

Por lo tanto, los datos recogidos por el panel de opinión reflejan una limitada preocupación del empresariado canario por mejorar la productividad y una escasa cultura de la eficiencia. De este modo, los resultados a nivel microeconómico están en consonancia con los analizados a nivel agregado, siendo la causa de la baja productividad el comportamiento de la misma en los distintos sectores productivos y no tanto el perfil de especialización.

4.3.2. Sistema de I+D+i

Anteriormente, se ha puesto de manifiesto que, en un mundo en el que la competencia es cada vez más internacional, la competitividad de los territorios depende de la capacidad de su economía para innovar y mejorar, premisa aún más importante si cabe en aquellas economías con altos niveles de desarrollo. Por tanto, el crecimiento y

y servicios de la empresa”; por productividad organizacional aquellas actividades “enfocadas a conseguir que todas las horas trabajadas del personal contribuyan a alcanzar o superar los objetivos empresariales a corto y largo plazo”; y por la productividad competencial aquellas “enfocadas a conseguir que las horas trabajadas en cada puesto sean desempeñadas por los trabajadores de la empresa con mayor preparación y mejores resultados”.

²⁸ Se considera micropymes a aquellas empresas que tienen entre 1 y 9 empleados.

desarrollo económico es cada vez más dependiente del avance del progreso tecnológico basado en la innovación.

En este sentido, la capacidad de innovación tecnológica de una economía “se basa en el esfuerzo de inversión en Investigación y Desarrollo (I+D)²⁹, su capacidad de adquirir tecnologías, conocimientos y medios de equipo en el exterior, en el capital humano de que dispone y que dedica a la I+D y en el aprovechamiento que hacen las empresas e instituciones de las oportunidades que ofrece la globalización de la economía” (CES-Canarias, 2011: 677). Tal es su importancia, que uno de los pilares de la Estrategia de Lisboa de la UE es el desarrollo de una economía basada en conocimiento y la innovación³⁰ (Comisión Europea, 2010: 5).

A continuación, se analizará el esfuerzo innovador de la economía canaria comparando su inversión I+D como porcentaje del PIB con la del resto de Comunidades Autónomas. Tal y como se observa en la tabla 4.1, Canarias es una de las regiones españolas con menor esfuerzo inversor en I+D, estando sistemáticamente por debajo de la media nacional y alcanzado su máximo en el año 2006 con un gasto en I+D de un 0,64% respecto al PIB. Estos resultados están muy alejados de los obtenidos por otras Comunidades como Madrid, País Vasco o Navarra, en donde el gasto en I+D como porcentaje del PIB suele estar en torno al 2% (CES-Canarias, 2011: 678), las cuales a su vez son las regiones que mejores resultados en materia de productividad han conseguido en España en los últimos años.

Asimismo, dado que para la adopción de un modelo basado en la innovación tiene mayor importancia que la inversión en I+D la realicen las empresas, pues son las que compiten en última instancia, se descompone el gasto en I+D en relación al PIB entre el sector privado y el sector público³¹. En el año 2012, en Canarias el esfuerzo inversor proviene fundamentalmente del sector público, volviendo a estar las empresas canarias en los peores puestos en cuanto a gasto en I+D y muy por debajo del realizado por la media de las empresas nacionales.

TABLA 4. 2: ESFUERZO INVERSOR EN I+D EN CANARIAS
(en porcentaje respecto al PIBpm)

GASTO EN I+D EN CANARIAS		
Año	Valor	Media España
2001	0,49 (4°)	0,91 (14°)
2006	0,65 (3°)	1,27 (14°)
2012	0,53 (2°)	1,3 (14°)

²⁹ Destacar que el concepto de “gasto en I+D” suele tener un cierto sesgo hacia a las manufacturas, de manera que determinados gastos pueden no ser contabilizados como tal por el hecho de producirse en otro sector.

³⁰ La innovación puede ser tanto tecnológica como no tecnológica (comercial u organizativa).

³¹ Por sector privado se entiende las empresas, mientras que por sector público se trata de las Administraciones, las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro y la Enseñanza Superior.

GASTO EN I+D SEGÚN SECTOR. AÑO 2012		
Sector/Lugar	Canarias	Media España
Total	0,53 (2º)	1,3 (14º)
Sector privado	0,11 (3º)	0,69 (13º)
Sector Público	0,42 (3º)	0,61 (12º)

Nota: Entre paréntesis aparece el puesto ocupado en el ranking autonómico, el cual se ha realizado en orden ascendente, es decir, de menor a mayor gasto en I+D

Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística sobre actividades de I+D (INE)

Los datos evidencian un escaso gasto en I+D en Canarias en general, y dentro del empresariado canario, en particular; y, además, el archipiélago también destaca por el bajo gasto realizado en innovación tecnológica³². En definitiva, dada la relación anteriormente comentada que existe entre gasto en I+D e innovación, puede decirse que en Canarias existe una escasa propensión innovadora, lo que pone en peligro su capacidad competitiva; y, además, estos resultados reflejan lo comentado en el apartado anterior, donde se hacía referencia a que la baja capacidad innovadora del empresariado canario era una de los principales causas de la baja productividad canaria.

4.3.3. Tecnologías de la información y la comunicación (TIC)

Uno de los elementos que ha posibilitado la globalización en las últimas décadas ha sido sin duda las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), las cuales se han convertido además en un elemento más para aumentar la competitividad de las empresas y de las economías en general.

En este sentido, según Pérez (2011) las TIC explican buena parte de la contribución del capital al crecimiento económico al hacerlo más productivo, así como la mejora de la eficiencia. De este modo, “la evidencia empírica indica que los países que han experimentado mayores tasas de crecimiento de la productividad son los que han acumulado capital TIC con más intensidad” (Pérez, 2011: 93); también, Cuadrado Roura y Maroto Sánchez (2006: 98) hacen referencia a la elevada productividad de las ramas de actividad relacionadas con las TIC, concretamente las de servicios, debido a la posible presencia de rendimientos crecientes de escala en este tipo de actividades.

No obstante, cabe advertir que la implantación y/o el uso de las TIC en el ámbito empresarial no implica necesariamente que vaya a aumentar la productividad, sino que éste depende de la utilización y de la eficiencia con la que se empleen las mismas.

En este contexto, el *Informe eCanarias 2014*, elaborado por el Observatorio Canario de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (OCTSI) en el año 2015, ofrece información acerca del equipamiento y uso de las TIC por parte de las empresas canarias, entre otras cuestiones. Los resultados que se desprenden del mismo son los siguientes (OCTSI, 2015: 68-80):

³² Según el CES-Canarias (2011: 681), en referencia a los mismos datos para el año 2009, este bajo esfuerzo inversor en Canarias no se debe sólo al perfil de especialización canario o a la falta de determinadas actividades punteras en innovación, ya que hay ramas de actividad en las que ésta podría llevarse a cabo con un mayor esfuerzo en esta materia, lo que podría trasladarse a los datos del 2012.

- Por un lado, el equipamiento de TIC en las empresas canarias de menos de diez empleados fue inferior a la media nacional en términos generales, aunque su uso fue superior al promedio nacional, destacando el uso de medios sociales y la interacción con la Administración a través de Internet.
- Por otro lado, el equipamiento TIC y uso de las mismas en las empresas con más de 10 empleados es por lo general similar al de la media nacional, destacando igualmente el uso de las redes sociales, de software de código abierto y el envío de facturas electrónicas para un procesamiento automático.

A la vista de los resultados, las empresas canarias tienen un equipamiento y uso de las TIC similar a la media nacional, por lo que en principio no tienen desventaja respecto a las empresas del resto de España. Sin embargo, no existen estudios a nivel regional que demuestren cuál ha sido el comportamiento de la productividad debido al uso de las mismas.

Finalmente, más allá de la evidencia empírica relativa al aumento de la productividad que puede provocar un uso eficiente de las TIC, éstas se convierten en un importante elemento a tener en cuenta dada las características de la economía canaria. En este sentido, las TIC pueden reducir los efectos negativos que para Canarias suponen la lejanía del territorio continental y la insularidad puesto que relativizan las distancias y ofrecen, en definitiva, una mayor conectividad tanto interinsular como con el resto de territorios.

El acercamiento relativo que aportan las TIC evita también que las islas adquieran un rol marginal (marginal islands), sino uno de islas nodales o conectadas (nodal islands), las cuales se caracterizan por una atracción y un intercambio de población que conduce a crear una sociedad cosmopolita, frecuentemente con una mentalidad más abierta hacia el resto del mundo. Esta mentalidad abierta adquiere gran importancia en pequeñas economías insulares ya que, a menor tamaño y mayor aislamiento, mayor es su necesidad de abrirse a los mercados mundiales y especializarse en un conjunto limitado de actividades que generen sus ingresos (King, 2009: 63).

Por tanto, la conectividad que brindan las TIC es un aspecto positivo de cara a aumentar la competitividad de las empresas canarias.

5. EL REF COMO INSTRUMENTO ESPECÍFICO DE COMPETITIVIDAD

A la vista de los resultados obtenidos anteriormente, puede decirse que Canarias ha sufrido un deterioro competitivo a lo largo de los últimos años, reflejado en una disminución de la renta per cápita media canaria tanto en términos absolutos como en términos relativos y un empeoramiento de otros indicadores de bienestar social. Entre las principales causas de esta pérdida de competitividad, se encuentra el mal comportamiento de la productividad a nivel agregado, fundamentalmente motivado por una baja productividad intrasectorial.

Este resultado obtenido a nivel agregado se ve corroborado por los resultantes a nivel microeconómico, donde la evidencia sugiere que, por lo general, las empresas canarias no realizan ningún tipo de actividad destinada a aumentar la productividad, indiferentemente de su dimensión y del sector de actividad. Además, se ha demostrado que existe una escasa propensión innovadora dentro del empresariado canario.

Todo ello se produce en un contexto en el que Canarias posee una serie de competencias y un marco institucional que le otorga cierta autonomía para llevar a cabo medidas que impulsen su competitividad. Dentro de ese marco institucional, un elemento destaca por encima del resto: el Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF).

El REF se constituye como el principal elemento institucional diferencial de la economía canaria respecto al resto del territorio nacional, reconocido tanto por el Estado español como por la Unión Europea fruto de las singularidades que caracterizan al archipiélago respecto a las demás Comunidades Autónomas y regiones de Europa. Un elemento institucional diferencial sobre el que Canarias tiene capacidad competencial, siempre dentro de la normativa europea, por lo que su diseño y posteriormente su uso pueden tener importantes repercusiones a la hora de favorecer la competitividad de la economía canaria, en tanto que son las instituciones y el marco institucional quienes generan los incentivos para la actuación de los agentes económicos.

En este contexto, a continuación se discutirá, tras una breve síntesis de su evolución histórica, la idoneidad del diseño y del uso del REF a la hora de impulsar la competitividad de la economía canaria.

5.1. INICIOS Y EVOLUCIÓN DEL REF

El marco institucional canario, ya desde los primeros momentos tras la conquista por parte de la Corona de Castilla en el siglo XV, cuenta con elementos específicos que lo diferencian del resto de España. Con el transcurso de los años, y tras diversos cambios en los mismos, dichos elementos culminan con la Ley 30/1972 de Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF), la cual establecía medidas cuyo objetivo último era promover el desarrollo económico y social de Canarias (Padrón, Godenau y Olivera, 2015: 134-137).

En este contexto, la Constitución española de 1978 hace un reconocimiento del REF en su Disposición Adicional Tercera, así como el Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982, el cual hace mención al mismo en el artículo 46. Sin embargo, las incompatibilidades existentes entre el REF y la normativa de la comunitaria, hizo necesaria la adopción de diversas normas con el fin de compatibilizar las especialidades canarias con el derecho comunitario. Entre ellas, destacan la Ley 20/1991 de modificación de los aspectos fiscales del REF, la Ley 19/1994 de modificación del REF y los Reales Decreto-ley 3/1996 y 7/1998 que modifican la anterior Ley 19/1994; también, reseñar la aprobación de la Ley 24/2001 de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Fiscal. No obstante, es el artículo 299.2 del Tratado de Ámsterdam, por el cual la UE reconoce a Canarias como RUP, el que habilita el diseño de un régimen económico diferencial para Canarias en la normativa europea (Padrón, Godenau y Olivera: 138-139).

Dichas normas establecen una serie de incentivos de índole fiscal y económica. Por un lado, entre los principales incentivos fiscales se encuentran el Impuesto General

Indirecto Canario (IGIC), el Arbitrio sobre la Importación y la Entrada de Mercancías (AIEM), la Zona Especial Canaria (ZEC), la Reserva de Inversiones para Canarias (RIC), entre otros; y por otro lado, como incentivos económicos destacan la libertad de transporte, las ayudas al tráfico regular de personas y al transporte marítimo y aéreo de mercancías; las telecomunicaciones internacionales y sus precios; la moderación de los precios de la energía y el agua, y la financiación especial de los presupuestos canarios; y medidas de diversa índole como de creación de empleo, de incentivos a la inversión pública y formación profesional, de ahorro energético, etc.

Posteriormente, el Real Decreto-ley 12/2006 actualizó y prorrogó el REF, con una modificación de los artículos que regulan los Incentivos a la Inversión, la RIC y la ZEC, los cuales debían ser adaptados a las nuevas directrices sobre las ayudas de estado de finalidad regional para el periodo 2007-2013 de la CE. En este sentido, con el Real Decreto 1758/2007 se aprueba el desarrollo reglamentario de los tres incentivos fiscales nombrados anteriormente (Padrón Marrero, Godenau y Olivera, 2015: 142).

Finalmente, se vuelve a renovar el REF con el Real Decreto-ley 15/2014 con el objetivo de adaptarlo a las directrices sobre las ayudas de estado de finalidad regional para el periodo 2014-2020 de la CE. En él, fundamentalmente se realizan modificaciones en la regulación de la RIC y de la ZEC y se introducen la Deducción por Inversiones en África Occidental y por gastos de propaganda y publicidad (Real Decreto-ley 15/2014).

Destacar que durante la última renovación del REF la parte económica quedó fuera de la misma, de modo que sólo se negoció y se aprobó la parte fiscal del mismo.

5.2. LA IDONEIDAD DEL DISEÑO Y USOS DEL REF

Una vez visto el desempeño competitivo de la economía canaria durante los últimos años y la evolución histórica que ha experimentado el REF, a continuación se tratará de valorar en qué medida el REF posibilita una mejora de la competitividad en la economía canaria o, dicho de otro modo, valorar la calidad institucional del REF. Para ello, se utilizarán los criterios de calidad mencionados en anteriores apartados: legitimidad o credibilidad, eficiencia estática y dinámica y seguridad o predictibilidad.

En primer lugar, se valorará la legitimidad o credibilidad del REF a través de la existencia de estudios e informes que tengan por objeto cuantificar el impacto económico del REF en la economía canaria y a través de facilitación de datos y transparencia pública; en segundo lugar, con el fin de determinar tanto la eficiencia estática como la dinámica del REF, se analizará la importancia del REF a la hora de fomentar la competitividad en Canarias, así como el enfoque y/o diagnóstico dados al mismo y a la economía canaria y la idoneidad del diseño y usos del REF; finalmente, se valorará la seguridad o predictibilidad que aporta el REF.

Todo ello se realizará por medio del análisis de diversos documentos y entrevistas a expertos, cuyas ideas y opiniones serán la base de dicho análisis. En cuanto a los primeros, se utilizarán los elaborados por el del Centro Atlántico de Pensamiento Estratégico (CAPTE, 2013), el de la Confederación Regional de Empresarios de las islas canarias (COREICA, 2013) o los informes anuales del Consejo Económico y Social de Canarias (CES-Canarias), entre otros.

En cuanto a las entrevistas, el objetivo era realizárselas a una serie de expertos de forma que estuvieran representados de la mejor forma posible todos los grupos de la sociedad canaria: académicos, políticos, empresarios, sindicatos y organizaciones ciudadanas. Sin embargo, dadas las limitaciones de tiempo y espacio para elaborar el presente trabajo, ha sido necesario reducir el número de especialistas, siendo éstos los siguientes: D. José Luis Rivero Ceballos y D. Federico Aguilera Klink, catedráticos de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna (ULL); D. Manuel Navarro Ibáñez, catedrático de Análisis Económico de la ULL; D. Antonio José Olivera Herrera, economista y asesor del consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad del Gobierno de Canarias; y D^a. Lola Pérez Martínez, directora del Servicio de Estudios Económicos de la Cámara de Comercio de Santa Cruz de Tenerife.

Dichas entrevistas se han realizado a través de un guión semi-estructurado y, con el objeto de salvaguardar la privacidad de las ideas expuestas y evitar prejuicios anticipados sobre los entrevistados, se hará referencia a dichos especialistas asignándole un número aleatorio del uno al cinco, sin que ese orden deba de corresponderse con el dado al presentar sus nombres.

En relación a la legitimidad del REF, cabe destacar previamente la escasez de informes que analicen el impacto económico del REF en la economía canaria, sobre todo a nivel agregado³³. No obstante, existe un estudio elaborado por Sosvilla, Martínez y Navarro (2006), en el que dichos autores evalúan los efectos que los incentivos del REF tuvieron en las principales variables macroeconómicas durante el periodo 1994-2013³⁴ a través del modelo HERMIN-Canarias, una adaptación del modelo macroeconómico HERMIN-España³⁵; además, comparan estos efectos con los obtenidos en la situación de referencia, donde no existe el REF.

El resultado de las simulaciones para el periodo 1994-2004³⁶ muestra los siguientes diferenciales en la tasa de crecimiento acumulativa (TCA) entre los escenarios con REF y sin REF en las principales macromagnitudes en Canarias: el PIB real, la renta per cápita y la tasa de empleo serían 0,2%, 0,2% y 0,15% mayor en el escenario con REF, respectivamente, mientras que la tasa de paro sería un 0,12% menor; por su parte, la productividad aparente del factor trabajo y la tasa de inflación habrían decrecido un 0,04% y 0,72% menos con el REF, respectivamente. En este contexto, el impacto económico que ha tenido el REF sobre la economía canaria en el periodo 1994-2004 en las principales variables macroeconómicas ha sido, a la luz de este estudio, cuando menos limitado³⁷.

A continuación, en relación a la eficiencia estática y dinámica del REF, y a la vista de dichos resultados y los puestos en evidencia anteriormente del mayor impacto de la crisis sobre Canarias respecto al resto de España, cabe preguntarse primeramente si el

³³ Existen diversos estudios que han tratado de cuantificar el impacto de determinados instrumentos del REF, como por ejemplo: Dorta Velázquez, J.A. y Correa Rodríguez, A. (dirs.) (2007); o Miranda Calderín, S. (2012).

³⁴ Los resultados posteriores al año 2004 se obtienen a través de una proyección de las variables analizadas.

³⁵ Véase Sosvilla, Martínez y Navarro (2006) para conocer las características y metodología del modelo HERMIN-Canarias.

³⁶ No se analizarán los resultados de la serie 1994-2013 debido a que se han visto afectados por la crisis económica, la cual los ha invalidado por completo.

³⁷ De hecho, el impacto del REF sobre la economía canaria ha sido inferior al que han tenido los Fondos Estructurales sobre la misma, recogidos en Sosvilla-Rivero, S. (2004).

REF es un elemento indispensable para la competitividad de la economía canaria, en la medida en que se configura como el principal elemento diferenciador del marco institucional canario. Sobre esta cuestión, el entrevistado 1 (comunicación personal, 18 de junio de 2015) señala que es un tema que debe de llamar la atención ya que no hay una preocupación excesiva por analizar si el REF funciona o no, sino que se repiten los documentos oficiales y se ha ido consolidando como que el REF es bueno de por sí.

Además, afirma que existen pocos estudios del impacto económico del REF porque los datos y la información sobre los aspectos económicos del REF han sido muy limitados siempre. En esa misma línea, el CES-Canarias alude a “la escasa información pública disponible acerca del funcionamiento de los incentivos que constituyen el REF” (CES-Canarias, 2014: 332).

No obstante, también expone el entrevistado 1 que, de fondo, el REF es necesario dadas las características diferenciadas de Canarias respecto al resto de España y de la UE, aunque la discusión debería de venir sobre qué tipo de REF se necesita. Igualmente, el entrevistado 2 (comunicación personal, 23 de junio de 2015) considera que es una herramienta fundamental que hay que poner en valor puesto que muchos articulados del REF económico no tienen que ver con el crecimiento económico sino con el desarrollo, que hay que defender nuestras singularidades y no desaprovechar ese potencial.

Asimismo, otros entrevistados no lo consideran un elemento determinante para la competitividad de la economía canaria. Entre ellos, el entrevistado 3 (comunicación personal, 22 de junio de 2015) afirma que ello es pedirle al REF lo que no puede dar, que ninguna norma puede resolver los problemas de competitividad de Canarias, pero que sí es necesario para compensar, dentro de la lógica de la UE, la lejanía del territorio continental y la pequeña dimensión; por su parte, el entrevistado 4 (comunicación personal, 22 de junio de 2015) considera que sí es importante pero no suficiente para la competitividad ya que al final son las decisiones de los agentes económicos de aprovechar esas facilidades que otorga el REF las que la determinan.

En este contexto, el entrevistado 1 repara en que uno de los principales problemas del REF se encuentra en el enfoque que se le ha dado, el cual considera que está basado en las teorías del crecimiento económico anteriores a los años 90, fundamentadas en el incremento de la inversión en capital fijo, y que se ha desechado la literatura posterior que ha puesto más énfasis en el capital humano, los activos intangibles y la innovación, en los cuales debería basarse. También, el CAPTE (2013: 37) aboga por asignar un papel protagonista a los recursos humanos y a los recursos naturales.

Por su parte, el CES-Canarias (2014: 332) se plantea hasta qué punto el diseño del REF obedece a un análisis profundo de la realidad socioeconómica de Canarias y, en relación a ello, el entrevistado 5 (comunicación personal, 18 de junio de 2015) argumenta que el diagnóstico de que somos una RUP y de que estamos tan mal es tramposo, de modo que deberíamos hacer un diagnóstico más honesto de la economía canaria. En este sentido, los entrevistados 1 y 5 afirman que se ha realizado un diagnóstico victimista-pasivo de la realidad canaria en vez de fomentar una actitud proactiva y aprovechar sus fortalezas, lo que ha hecho que el REF haya pervertido o exacerbado más la parte mala del marco institucional español en Canarias. Igualmente, el CAPTE (2013: 38) considera que el REF debe ser un instrumento que permita aprovechar los factores competitivos del archipiélago.

En relación al diseño del REF mencionado anteriormente, el entrevistado 3 hace referencia a que éste se diseña adecuando la norma en Canarias a las leyes españolas y a la normativa comunitaria, buscando la compensación por los dos hechos comentados anteriormente, y que a partir de ahí surge un diseño, fruto de unos intereses y determinantes. Además, afirma que no es inclusivo puesto que en el REF no están representados ni pueden tener sus intereses todos los sectores económicos de Canarias, principalmente porque son contradictorios.

Por su parte, el entrevistado 1 considera que el REF está diseñado en base a los intereses de determinados sectores económicos, los cuales han sabido organizarse para defender sus intereses y que no ha existido un contrapoder que haga equilibrio, por lo que el Gobierno debería empoderar a dichos sectores y que de esa interacción social surjan nuevos consensos que permitan avanzar; en este sentido, repasa en que el REF ha sido el paraguas de unas élites económicas y políticas extractivas que lo han capturado y orientado para sus beneficios. A su vez, el entrevistado 5 dice que el REF no está al servicio de las necesidades reales de las empresas y de las personas, que su diseño está condicionado por determinados intereses y que los incentivos que establece lo pervierten, y de ahí la falta de transparencia y de información.

Asimismo, el entrevistado 2 sopesa que, aunque también hay que beneficiar a las grandes empresas y a los grandes sectores económicos porque son la locomotora de la economía canaria y generan efectos de arrastre sobre los demás, el REF y sus instrumentos se quedan cortos a la hora de generar medidas de impacto porque se queda lejos de la PYME, la cual constituye la mayoría del tejido productivo en Canarias y es la generadora de empleo. Por ello, aboga por llevar a cabo medidas de índole fiscal destinadas a la PYME como forma de generar un fuerte impacto en la economía canaria; a su vez, el CAPTE (2013: 39) apoya otorgarle mayor protagonismo a las personas en el REF a través de medidas tanto fiscales como de formación y de empleo, coincidiendo en esto último con el CES-Canarias (2014: 333) y la COREICA (2013: 27-28).

Además, el entrevistado 2 considera que no se ha aprovechado el potencial del REF porque se ha centrado quizás demasiado en la parte fiscal, pero que la parte económica es fundamental para el desarrollo de Canarias, de modo que es importante que los articulados que existen en el REF se apliquen y se cumplan. En esta misma línea se manifiestan tanto la COREICA (2013: 11) como el CES-Canarias (2014: 332), según los cuales el REF económico se ha caracterizado por un desarrollo insuficiente, de manera que deberían implementarse las medidas contempladas en el mismo que no se están ejecutando o que se ejecutan de forma ineficiente para aprovechar así todo su potencial.

En cuanto a esa mayor atención hacia la parte fiscal, el entrevistado 3 afirma que en el proceso de negociación del REF desde el año 1991 se negocia en primer lugar el REF fiscal, separado del económico, puesto que ambos obedecen a procedimientos diferentes; no obstante, los entrevistados 1 y 2 señalan que también puede deberse a que la parte fiscal es defendida activamente por los empresarios en virtud de sus intereses, mientras que la ciudadanía en general no reclama la parte económica por desconocimiento de la misma o porque no se saben organizar para defender sus intereses. Además, el entrevistado 2 enfatiza que el REF no ha sido cercano a la sociedad canaria, aludiendo a que tanto los ciudadanos como la PYME no lo conocen.

Por otro lado, tal y como se analizó en apartados anteriores, uno de los argumentos con los que se intentaba explicar el mal comportamiento de la productividad agregada era el patrón de especialización productivo, el cual estaba poco diversificado y orientado a actividades de baja productividad. En relación a ello, tanto el entrevistado 1 como el 3 consideran que la economía canaria no está poco diversificada dada su dimensión y que estar más diversificado no tiene por qué ser mejor; a su vez, el entrevistado 2 expone que se deben mantener actividades tales como la industria o la construcción pues son sectores que generan efectos de arrastre y, posteriormente, llevar a cabo una diversificación en todas las ramas productivas.

También se demostró anteriormente que la causa fundamental de la pérdida de competitividad de la economía canaria se debe a una baja productividad intrasectorial y que, en general, las empresas canarias no realizaban ninguna práctica para mejorar la productividad. En este contexto, el entrevistado 4 afirma que la productividad es lo más importante en cualquier economía ya que es lo que determina su nivel de vida y que es la misma la que te da la competitividad, pero originada por un uso eficiente de los factores productivos y no por tener salarios más bajos.

Por ello, considera que dejar de lado la productividad puede tener consecuencias muy graves para la economía canaria y para todas en general. En esa misma línea se pronuncia el entrevistado 1, para el cual el foco debe centrarse en que las empresas que operan en los principales sectores económicos sean más productivas, sean más eficientes y vendan más y más caro, y no en basar la competitividad en la bajada de salarios.

Además, según el mismo, esta baja propensión del empresariado canario a realizar actividades para mejorar la productividad se debe principalmente a la falta de conocimientos en gestión y a un problema de cultura, es decir, de pensar que no es importante que la empresa funcione bien; por ello, defiende que el REF debería estimular al empresario a mejorar su gestión y aumentar la productividad como método para cambiar la economía canaria de forma determinante. Por su parte, el entrevistado 2 también considera que es necesaria una mejora del nivel de formación tanto del empresariado canario como de sus trabajadores, pero afirma que uno de los grandes problemas que tiene Canarias es la dimensión de sus empresas, lo cual obstaculiza la posibilidad de avanzar en mejoras de la productividad.

Por otro lado, puesto que la sostenibilidad ambiental es uno de los elementos a tener en cuenta a la hora de valorar el desempeño competitivo de una economía, el entrevistado 5 dice que, dadas las condiciones en materia medioambiental y de energía renovable que tiene Canarias, no tiene sentido ninguno no haber impulsado ya de manera determinante las energías renovables en la economía. En este sentido se manifiestan tanto la COREICA (2013: 16) y el CAPTE (2013: 39), quienes ven la necesidad de desarrollar y apoyar efectivamente la implantación de energías renovables y la eficiencia energética.

En este contexto, el entrevistado 3 sostiene que esto no se ha producido por un mal uso de los instrumentos, dado que las infraestructuras están paralizadas judicialmente debido a una mala realización de los concursos de adjudicación, lo cual no tiene nada que ver con el REF; por su parte, los entrevistados 1 y 5 consideran que se debe a las presiones ejercidas por determinados grupos empresariales, señalando el primero concretamente a Unelco-Endesa, quien ostenta el monopolio de la energía en Canarias y

que influye en la implantación de la misma según sus intereses. Todo ello cuando, según el entrevistado 1 y la COREICA (2013: 15), existen estudios que demuestran que producir energía eléctrica por medio de energías renovables es más barato que mediante el uso de las energías convencionales.

Finalmente, en relación al último criterio de calidad institucional mencionado anteriormente, la seguridad o predictibilidad del REF, el entrevistado 2 considera que existe inseguridad jurídica porque su interpretación puede variar según se haga desde Canarias, España o la UE, lo que genera incertidumbre en los agentes económicos de Canarias. También se pronuncia al respecto la COREICA, quien alude que la inseguridad jurídica ha perjudicado la aplicación de los instrumentos del REF y, particularmente, la incertidumbre generada a los empresarios ha incidido en que éstos decidan no invertir en Canarias; y por último, el CAPTE (2013: 55) sugiere que debería potenciarse la garantía jurídica a través de la vinculación del REF al artículo 349 del Tratado de Lisboa en el Estatuto de Autonomía de Canarias, ya que el REF está sujeto a la discrecionalidad del Gobierno Central y las Cortes Generales; de este modo, indica que el blindaje jurídico del REF está mejor recogido en el ámbito comunitario que en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía de Canarias.

En resumen, de la opinión de los expertos se desprende lo siguiente: en primer lugar, que no existen datos e información pública como para valorar el impacto del REF en la economía canaria, por lo que no hay transparencia por parte de los organismos públicos; en segundo lugar; que el enfoque bajo el que se rige el REF y su diseño por un lado no han establecido los incentivos necesarios para fomentar un uso eficiente de sus instrumentos y potenciar los factores competitivos de la economía canaria y, por otro lado, no ha generado respuestas incluyentes de todos los agentes y sectores económicos de Canarias; por último, que éste genera incertidumbre en los agentes económicos debido a la inseguridad jurídica existente en torno al mismo.

6. CANARIAS ANTE EL RETO DE LA COMPETITIVIDAD

A la luz de la evidencia vista anteriormente, Canarias ha mostrado una baja competitividad que ha provocado un deterioro de los estándares de vida de la sociedad canaria y una divergencia respecto al resto de Comunidades Autónomas de España. Además, estos resultados se han producido en un contexto en el que Canarias posee un elemento institucional que, sujeto a las normativas española y de la UE, le permite diferenciarse de las demás regiones españolas: el Régimen Económico y Fiscal.

Por ello, en base a estos resultados y a las ideas esbozadas por los expertos respecto al REF, se proponen las siguientes medidas de política económica en torno al REF con el objetivo de corregir sus deficiencias y mejorar así la competitividad de la economía canaria.

En primer lugar, es necesario realizar un análisis profundo y riguroso de la situación social y económica de la economía canaria. El problema, en este caso el mal desempeño competitivo de Canarias, debe estar perfectamente delimitado, ofreciendo evidencia sobre su naturaleza, su magnitud y los factores que lo ocasionan, pues sólo así es

posible proponer diferentes actuaciones que permitan en la medida de lo posible solucionarlo. Para ello, es fundamental la transparencia en los organismos públicos, de modo que faciliten la información y los datos necesarios para poder llevar a cabo esta labor de la forma más completa posible.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta dicho diagnóstico, se debe enfocar el REF sobre una serie de elementos deseables sobre los que sustentan el diseño del REF y la competitividad del archipiélago canario. En este sentido, dado que se ha demostrado que el principal mal de la economía canaria es la baja productividad intrasectorial, sería recomendable que el diseño del REF se basara en elementos que permitan una mejora de la productividad y de la eficiencia, no como fin en sí mismo, sino como medio para lograr un mejor desempeño competitivo.

De este modo, debería darse mayor protagonismo a otros elementos distintos a la inversión en capital fijo, tales como: el capital humano, la formación tanto de los empresarios como de los trabajadores y de sociedad canaria en general, lo cual favorecería una mejora de la productividad y de la eficiencia dentro de las empresas canarias y sería también un impulso para la innovación dentro de las mismas; los activos intangibles y la innovación, de manera que las bases del crecimiento y desarrollo económico de la economía canaria se sustentaran en un modelo de innovación, elemento todavía más importante si cabe para el avance de las sociedades desarrolladas; el aprovechamiento de las TIC para conectar aún más a Canarias con la economía mundial y compensar de algún modo sus características estructurales; y la sostenibilidad ambiental, incentivando la mejora de la eficiencia en la utilización de los recursos y la implantación de las energías renovables.

En tercer lugar, el diseño del REF tiene que ser fruto del consenso entre todos los agentes y sectores económicos que conforman la sociedad canaria, de forma que éste sea un elemento institucional inclusivo que establezca los incentivos necesarios para aprovechar los factores deseables en que debería basarse el REF y que fomente comportamientos proactivos para aumentar la competitividad de la economía. Por tanto, es necesario dar a conocer a toda la ciudadanía este instrumento para que se produzca un debate en igualdad de condiciones sobre qué REF se quiere para Canarias.

En cuarto lugar, una vez diseñado el REF deben implementarse en su totalidad todas las medidas e instrumentos que en él se exponen, puesto que sólo así podrá aprovecharse todo su potencial; en este sentido, conviene darle mayor valor del que se le ha dado hasta ahora a la parte económica del REF ya que ésta es quizás la parte más importante del mismo al beneficiar a todo el conjunto de la sociedad canaria. Posteriormente, es necesario que exista un control sobre el uso de los instrumentos que componen el REF para garantizar que éste sea el adecuado y se realice de la forma más eficiente posible, así como el correspondiente aparato sancionador que disuada un mal uso de los mismos.

Finalmente, al final de cada periodo de vigencia del REF debe realizarse una evaluación del impacto que éste ha tenido en Canarias para así poder analizar las posibles deficiencias y problemas que hayan surgido durante los años de vigencia del mismo, de manera que vuelva a retroalimentarse este proceso continuamente con el afán de mejorar el bienestar del conjunto de la sociedad canaria y, por consiguiente, la competitividad de la economía canaria.

Conviene contextualizar estas conclusiones sobre el REF en el marco general del análisis de la competitividad:

- Para valorar el desempeño competitivo de la economía canaria resulta indispensable estudiar no sólo la composición del marco institucional en el que operan las empresas, sino también el esfuerzo y las actividades que realizan las mismas tendentes a mejorar la productividad con la que operan. Por tanto, aunque el diseño del REF fuera el óptimo, no serviría de nada si los agentes económicos de Canarias no aprovechan las oportunidades que éste ofrece.
- En relación a lo anterior, y aplicando la diferenciación entre instituciones y políticas que se hizo en otro apartado, los éxitos y fracasos económicos de las regiones en general, y de Canarias en particular, no se pueden atribuir exclusivamente al grado de adecuación de su marco institucional, sino que también se explican por las políticas de aplicación de este marco institucional, el REF concretamente.
- En la medida en que el marco institucional canario en general, y el REF en particular, están sujetos a su vez a las leyes españolas y a la normativa comunitaria, el diseño del REF tiene unos límites determinados por ese marco normativo en el que se encuentra inmerso. En este sentido, la economía canaria puede verse beneficiada o perjudicada por el diseño de las instituciones del Estado español y de la UE, así como las políticas implementadas por estos.

En definitiva, el mal desempeño de la economía canaria no puede asignarse exclusivamente a un mal diseño y uso del REF puesto que se debe más bien a un conjunto complejo de factores que inciden de una forma u otra en ello, tanto desde el marco institucional como desde el comportamiento individual de los agentes económicos. Por tanto, el REF no es responsable de todos los males, sino más bien es expresión de muchos otros.

7. BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. y Robinson, J.A. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Ediciones Deusto.

Alonso, J.A. y Garcimartin, C. (2008). *Accion colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Madrid: Editorial Complutense.

Arias, X. C. y Caballero, G. (2013). *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Académica, nº. 36.

Cámaras de Comercio Canarias (2008). *Informe de la Productividad Empresarial Canaria*. Santa Cruz de Tenerife.

Centro Atlántico de Pensamiento Estratégico (2013). *Informe CAPTE sobre la renovación y actualización del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF)*. Febrero.

CES-Canarias (2009). *Informe anual del CES 2009 sobre la situación económica, social y laboral de Canarias en el año 2008*. Las Palmas de Gran Canaria: Consejo Económico y Social de Canarias.

CES-Canarias (2010). *Informe anual del CES 2010 sobre la situación económica, social y laboral de Canarias en el año 2009*. Las Palmas de Gran Canaria: Consejo Económico y Social de Canarias.

CES-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: Consejo Económico y Social de Canarias.

CES-Canarias (2014). *Informe anual del CES 2014 sobre la situación económica, social y laboral de Canarias en el año 2013*. Las Palmas de Gran Canaria: Consejo Económico y Social de Canarias.

Chang, H. (2010). "Institutions and economic development: theory, policy and history". *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, nº. 4, pp. 473-498.

Comisión Europea (2010). *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas.

Confederación Regional de Empresarios de las Islas Canarias (2013). *Actualización del Régimen Económico y Fiscal de Canarias para el periodo 2014-2020*. Febrero.

Costas, A. (2009). Llamémosle economía productiva. *El País*, 29 de noviembre.

Cuadrado Roura, J.R. y Maroto Sánchez, A. (2006). "La productividad y los servicios: la necesaria revisión de la imagen tradicional servicios". *ICE*, nº.829, pp. 93-121

Dirección General de Promoción Económica del Gobierno de Canarias (2014). *Informe de la Productividad Empresarial Canaria*. Las Palmas de Gran Canaria: en prensa.

Dorta Velázquez, J.A. y Correa Rodríguez, A. (dirs.) (2007). *La RIC y el comportamiento empresarial: un estudio de los efectos de la RIC en la empresa canaria durante los años 1994 a 2002*. Hacienda Canaria.

Goerlich, F.J. y Villar, A. (2009): "Desigualdad y bienestar en España y sus Comunidades Autónomas (1973-2003)". *Revista de Economía Aplicada*, vol. 17, nº. 50, pp. 119-152.

Herrero, C., Soler, A. y Villar, A. (2013): "*Desarrollo humano en España: 1980-2011*". Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).

International Institute for Management Development (2013). *World Competitiveness Yearbook 2013*. Lausana, junio.

King, R. (2009). Geography, Islands and Migration in an Era of Global Mobility. *Island Studies Journal*, vol. 4, nº. 1, pp. 53-84.

MacFarlan, M., Edison, H. y Spatafora, N. (2003). "Growth and Institutions". *World Economic Outlook* (pp. 95-128). Washington: International Monetary Fund.

Miranda Calderín, S. (2012). "Los incentivos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias en un contexto de crisis económica". *Anuario de Estudios Atlánticos*, nº.58, pp. 451-486.

North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cambridge: Cambridge University Press.

Observatorio Canario de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (2015). *Informe anual sobre la Sociedad de la Información en Canarias 2014. Informe eCanarias 2014*. Santa Cruz de Tenerife: Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Innovación.

Padrón Marrero, D. (2015). Las fuentes del crecimiento económico. El modelo económico canario. En Padrón Marrero, D. y Rodríguez Martín, J.A. (coord.), *Economía de Canarias. Dinámica, estructura y retos* (pp. 79-118). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Padrón Marrero, D., Godenau, D. y Olivera Herrera, A.J. (2015). El marco institucional canario. En Padrón Marrero, D. y Rodríguez Martín, J.A. (coord.), *Economía de Canarias. Dinámica, estructura y retos* (pp. 79-118). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Pérez, F. (dir.) (2004). "La competitividad de la economía española: inflación, productividad y especialización". *Colección Estudios Económicos*, nº. 32. Barcelona: la Caixa.

Pérez, F. (dir.) (2011). "Crecimiento y competitividad: trayectoria y perspectivas de la economía española". *Informe Fundación BBVA-IVIE 2011*. Bilbao: Fundación BBVA.

Porter, M. E. (1990). "The Competitive advantages of nations". *Harvard Business Review*, marzo-abril, pp. 73-91.

Porter, M.E. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona: Plaza y Janés.

Porter, M. E. (1999). *Ser competitivos*. Bilbao: Ediciones Deusto.

Sosvilla-Rivero, S. (2004). "Canarias y los Fondos Estructurales europeos". *Hacienda Canaria*, nº. 8, pp.5-26.

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 periodo 1994-2013". *Investigaciones Regionales*, nº. 9, pp. 73-95.

Stiglitz, J. (2014). *El precio de la desigualdad*. Madrid: Punto de Lectura.

Subirats i Humet, J.R. (dir.) (2005): "*Riesgos de exclusión social en las Comunidades Autónomas*". Documento de Trabajo nº. 5. FBBVA: Bilbao.

Tilly, C. (2004). Geese, golden eggs, and traps: why inequality is bad for the economy. En Dollars and Sense (ed.). *The wealth inequality reader* (pp. 78-84). Cambridge: Economic Affairs Bureau.