

# PLAN DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE LA REGION CANARIA

COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS  
DE CANARIAS

 inventarios



*COMISION DEL TERCER PLAN  
DE DESARROLLO ECONOMICO  
Y SOCIAL DE CANARIAS*

COLEGIO OFICIAL DE  
ARQUITECTOS DE CANARIAS



Serie URBANISMO

# Planificación del territorio de las Islas Canarias

(Informe previo)



*INVENTARIOS PROVISIONALES*  
LAS PALMAS DE G. CANARIA, 1974

1.ª edición, marzo 1974

Cubierta de Jorge Teixidor

© Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias

© Inventarios Provisionales Editores, S. A.

Carvajal, 3, portal 3, bajo

Las Palmas de G. Canaria

ISBN. 84-7.307-021-6

Depósito legal: V. 870-1974

Impreso en Talleres Nácher, Milagro, 7. Valencia-3

*Printed in Spain*

## GRUPO DE TRABAJO

Presidente: *D. Pedro Doblado Claverie*  
Delegado del Gobierno en el Area Metropolitana de Madrid.

Vocales: *D. Matías Castañeda Pedrón*  
Presidente del Excelentísimo Cabildo Insular de El Hierro

*D. José Miguel Galván Bello*  
Presidente del Excelentísimo Cabildo Insular de Tenerife (\*).

*D. Manuel Pérez Acosta*  
Presidente del Excelentísimo Cabildo Insular de La Palma.

*D. Juan Pulido Castro*  
Presidente del Excelentísimo Cabildo Insular de Gran Canaria.

*D. José Ramírez Cerdá*  
Presidente del Excelentísimo Cabildo Insular de Lanzarote.

*D. Guillermo Sánchez Velázquez*  
Presidente del Excelentísimo Cabildo Insular de Fuerteventura.

*D. Jaime Vega Hernández*  
Presidente del Excelentísimo Cabildo Insular de La Gomera.

---

(\*) Con fecha 14 de abril de 1971 fue nombrado presidente del Cabildo Insular de Tenerife D. Andrés Miranda Hernández.

## PONENCIA TECNICA

- Presidente: *D. Rubens Henríquez Hernández*  
Decano representante del Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias.
- Directores: *D. Carlos Ferrán de Alfaro*  
Dr. Arquitecto Urbanista.  
*D. Eduardo Mangada Samain*  
Dr. Arquitecto Urbanista.
- Equipo Base: *D. Javier Díaz-Llanos La Roche*  
Director Adjunto, Dr. Arquitecto.  
*D. José Angel Domínguez Anadón*  
Secretario, Arquitecto Urbanista.  
*D. Antonio González Viétez*  
Director del C. I. E. S. de la Caja Insular de Ahorros de Las Palmas de Gran Canaria.  
*D. Oscar Bergasa Perdomo*  
Abogado, Economista Sociólogo del C. I. E. S.  
*D. Enrique Seco Gómez*  
Arquitecto.  
*D. José Luis Jiménez Saavedra*  
Arquitecto.
- Colaboradores: *D. Javier Ruiloba Santana*  
Arquitecto.  
*D. Eduardo Cáceres Morales*  
Arquitecto.
- Consultores: *Mr. T. E. M. McKitterick*  
Director de Economic Associates, Ltd.  
*Mr. G. L. T. Clark*  
Geógrafo Economista de Economic Associates, Ltd.  
*Mr. P. G. Hall*  
Catedrático de Geografía de la Universidad de Reading, colaborador de Economic Associates, Ltd.

# GUIÓN

## Resumen

- La Región en 1971.
- Perspectivas.
- Planificación Económico-Social, Planeamiento Físico y Ordenación del Territorio.
- Objetivos de la Región y del Plan.
- Formulación y Evaluación de Estrategias.
- Conclusiones y Recomendaciones.

## 1. Introducción

La Región y la Ordenación del Territorio.

- La Región como objeto de Planeamiento en el contexto nacional.
- Antecedentes de Planeamiento.

El Plan de Ordenación del Territorio y el Informe Previo.

- Antecedentes.

Justificación del Plan.

- El Plan.
- Carácter del Plan.
- Objeto y Profundidad del Informe Previo.

## 2. Análisis de tendencias y principales problemas

Características Generales de la Región.

- Características Físicas.
- Estructura Económica.
- Estructura Urbana.

Factores condicionantes del Desarrollo.

- Factores Geofísicos.
- Factores Humanos.
- Factores Económicos.
- Factores Político-Administrativos.

Comparación Internacional de la Región Canaria.

- Hong Kong.
- Puerto Rico.

Comportamiento de los sistemas insulares en el conjunto regional.

- Las Islas y la Región.
- Niveles de Interdependencia.

Demanda de Empleo. Estimación según las tendencias demográficas.

- La Población Regional en 1985.
- Demanda de Empleo.

Oferta de Trabajo. Posibilidades que ofrecen las Actividades Básicas.

- Agricultura de Exportación.

- Ganadería.
- Pesca (capturas).
- Industria.
- Turismo.
- Comercio y Transporte.

Usos del Suelo.

El Proceso de Urbanización.

Problemas Generales en las relaciones Población-Empleo-Suelo.

### **3. Discusión de objetivos en relación con los problemas enunciados**

### **4. Base metodológica para el Plan de Ordenación del Territorio**

Introducción Teórica. Metodología del Planteamiento a aplicar en la Región.

- Fases de un planteamiento sistemático.
- Conclusiones.

Consideraciones previas a la formulación de estrategias alternativas.

- Estrategias económicas alternativas.
- El multiplicador de Renta.
- El multiplicador de Empleo.
- Estrategias espaciales alternativas.

Aproximación a las Estrategias Alternativas aplicables a la Región.

- Introducción.
- Estrategias económicas.
- Estrategias espaciales.
- Conclusión.

### **5. Técnicas de evaluación**

- Introducción.
- Técnicas a utilizar en la evaluación del Plan Regional de Ordenación del Territorio.

### **6. Conclusiones y recomendaciones**

- Desarrollo Regional.
- Población y Empleo.
- Agricultura.
- Pesca.
- Industria.
- Turismo.
- Ahorro e Inversión.
- Estructura Urbana y Transportes.
- Suelo y Vivienda.
- Planeamiento.
- Información.

Inversiones.

### La Región en 1971

1. El Archipiélago Canario, constituido por siete islas mayores y cuatro menores, se encuentra situado en la costa NW de Africa, en las inmediaciones del Trópico de Cáncer. Su superficie total es de 7.449 kilómetros cuadrados, y su población estimada en 1970 de 1.170.224 habitantes. Es una región natural dividida administrativamente en dos provincias: la de Santa Cruz de Tenerife, que comprende las islas de Tenerife, La Palma, La Gomera y El Hierro, y la de Las Palmas de Gran Canaria, constituida por Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote.

2. La estructura urbana de la Región está constituida por las dos Areas Metropolitanas de las capitales provinciales, un reducido número de cabeceras de comarca en Tenerife, Gran Canaria y La Palma, y con la misma función, las capitales de las restantes islas.

De acuerdo con la última delimitación de la Dirección General de Urbanismo, el Area Metropolitana de Las Palmas contenía en 1960 el 72'6 % de la población de su provincia, y la de Santa Cruz de Tenerife el 74'3 % de la suya.

3. La Región es escasa en recursos naturales tales como agua, minerales y suelo útil, pero su clima es especialmente apto para ciertos cultivos subtropicales y para el turismo, y su posición geográfica es estratégica respecto a las rutas comerciales atlánticas.

El carácter de economía abierta es consustancial a la economía canaria. Descansa ésta sobre el comercio exterior, sobre el turismo y sobre una agricultura, escasamente diversificada, orientada también a los mercados exteriores. La importancia del sector industrial es actualmente muy reducida.

### Perspectivas

4. La edad media de la población es muy baja, y constituye por tanto el principal recurso regional. Se estima que en 1985 la población total será del orden de 1.550.000 habitantes, y la potencialmente activa oscilará en esa fecha alrededor de las 540.000 personas, lo que habida cuenta del trasvase entre sectores, exigirá la creación de unos 140.600 nuevos puestos de trabajo.

5. El sector primario experimentará en cualquier caso una pérdida neta de empleo, pero su diversificación y racionalización pueden contribuir tanto a la sustitución de importaciones, como a superar la actual crisis de competitividad de sus productos de exportación. El sector terciario puede proporcionar una parte sustancial de la oferta de trabajo necesaria, siempre que las actividades comerciales y de servicios encuentren en el marco institucional futuro, condiciones favorables para continuar su desarrollo, y se regulen las actividades turísticas de forma que produzcan el mayor beneficio neto para el conjunto de la Región. El crecimiento de este sector proporciona una base coyuntural excelente para emprender una acción decidida de desarrollo industrial adecuado a las ventajas específicas que la Región puede ofrecer, pero ello parece totalmente inviable en las actuales condiciones sin la intervención directa del Sector Público.

6. En el proceso de ocupación de suelo, la característica más destacable es la transferencia de las zonas costeras del más alto valor agrícola al uso turístico, transferencia que en la mayor parte de los casos viene determinada por una conciencia especulativa o de rentabilidad inmediata, y en la que se constituye una fuerte riqueza regional permanente por actividades cuyas rentas se transfieren demasiado frecuentemente fuera de la Región.

7. En cuanto al proceso de urbanización, dos fenómenos revisten particular importancia: Uno de ellos es la concentración progresiva en las Áreas Metropolitanas, cuyas ventajas y desventajas deberán ser objeto de evaluación detallada por el Plan de Ordenación del Territorio. El otro es la pérdida simultánea de población en algunas islas, cuya causa inmediata es su bajo nivel de actividad económica. Este proceso de despoblamiento podría llevar en breve al abandono total de islas como La Gomera o El Hierro, ricas en recursos naturales que son escasos en el conjunto regional.

8. Dentro de la Nación, la Región Canaria constituye una de las áreas menos desarrolladas. La renta «per cápita» es inferior a la media nacional, y siendo su crecimiento también más lento, ambos índices continuarán distanciándose en el futuro si las actuales tendencias no se modifican.

Esta consideración fundamental deberá por tanto tenerse muy en cuenta para contrastar y coordinar los objetivos nacionales y regionales de desarrollo.

### **Planificación Económico-Social, Planeamiento Físico y Ordenación del Territorio**

9. Se acepta una distinción convencional entre los términos «planificación» y «planeamiento» en el sentido de que la planificación trata de las actividades económicas y el planeamiento de su asignación espacial. En la medida en que ambas formas de actuación se influyen y condicionan mutuamente, la Ordenación del Territorio ha de sintetizar ambos conceptos, y su objetivo genérico es intervenir, de forma programada en el tiempo, sobre los procesos espontáneos de crecimiento geográficamente localizados, de forma que el desarrollo

de la sociedad pueda canalizarse hacia un óptimo de organización espacial en términos de eficiencia económica y adecuación humana.

10. Las singularidades y problemas de la Región Canaria, el interés de llevar a cabo una experiencia piloto dentro de las directrices del III Plan de Desarrollo en materia de Desarrollo Regional, y la convergencia con las iniciativas de los Planes Insulares de Ordenación del Territorio y el Estudio Regional que sobre el mismo tema se proponía realizar el Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias, determinaron a la Presidencia del Plan Canarias a constituir un Grupo de Trabajo que elaborase a título de Ponencia un Informe Previo sobre el Plan de Ordenación del Territorio de la Región Canaria, que habrá de realizarse durante el primer bienio de vigencia del III Plan.

11. El presente Informe tiene así un doble carácter: de un lado forma parte del propio Plan de Ordenación del Territorio como su primera fase; y de otro, constituye la propuesta que, previo acuerdo del Grupo de Trabajo para el Plan de Ordenación del Territorio, elevará éste a la consideración del Pleno de la Comisión del Plan Canarias a efectos de la formulación del III Plan. Por tanto, éste Informe Previo no se acaba en sí, sino que está incluido dentro de una metodología más amplia de planeamiento regional. El Informe se desarrolla con un carácter explorativo y ejemplificador; intenta estructurar una Propuesta de Objetivos para la Región y el Plan; y propone la metodología adecuada para éste último.

12. Como metodología para la elaboración del Plan se recomienda un *planeamiento sistemático* con las siguientes frases:

- I. Formulación de objetivos a largo y corto plazo.
- II. Formulación de estrategias alternativas para alcanzar los objetivos acordados.
- III. Evaluación de estas estrategias.
- IV. Creación de un Organismo Regional de Gestión y Control de Planeamiento.
- V. Selección y puesta en práctica de la Estrategia Óptima.
- VI. Control y corrección continua del desarrollo del Plan.

13. Como instrumentos científicos de trabajo técnico que ayuden a la toma de decisiones en el nivel político, se propone la utilización de formulaciones matemáticas que constituyen «modelos» de la realidad y permiten, no sin importantes reservas, y con la ayuda de un cierto número de técnicas de evaluación, explorar las repercusiones de una determinada alternativa de desarrollo económico u organización espacial.

Inicialmente sería necesario construir un modelo econométrico de la Región en conjunto, y los resultados de las distintas estrategias ensayadas a este nivel, constituirían las bases de partida para utilizar los modelos de interacción de las actividades sobre el territorio, y de éstas con la población.

El uso de estos modelos de interacción espacial se circunscribiría a la preparación de Alternativas de Ordenación a nivel insular adecuadas a objetivos regionales acordados, y sólo a aquellos casos en que la complejidad de la problemática insular así lo requiera.

El desarrollo de la metodología propuesta plantea necesidades específicas de información que podrán resolverse en su mayor parte con una explotación adecuada del Censo de Población de 1970.

### **Objetivos de la Región y del Plan**

14. En el aspecto técnico, la elaboración del Plan se centra preferentemente en las fases II y III anteriormente descritas, así como en el asesoramiento necesario durante las fases iniciales y final. De ahí que el presente Informe contenga ya una Propuesta de Objetivos.

La mayoría de ellos no constituyen una aportación nueva al tratamiento de los problemas objeto de este Informe, pero sí su estructuración sistemática de acuerdo con la metodología descrita.

En el cuadro-resumen adjunto, los objetivos se ordenan en niveles decrecientes de acuerdo con el horizonte que sería preciso fijar para su obtención, de forma que los objetivos estructurados en un mismo nivel representan una aproximación práctica a los del nivel superior, y los del nivel más inferior constituyen, por tanto, objetivos de política inmediata.

### **Formulación y Evaluación de Estrategias**

15. La Sección 4 de este Informe contiene algunas consideraciones previas a la formulación de estrategias económicas y espaciales alternativas, y desarrolla un ejercicio de formulación elemental de las mismas con objeto de ejemplificar el proceso descrito y señalar los elementos fundamentales que deben tenerse en cuenta en la evaluación de costes y beneficios de una estrategia dada.

En la ejemplificación de estrategias espaciales se considera una posible adaptación a las condiciones regionales del principio de estructuración jerárquica de núcleos de población, propuesta con carácter general en las directrices del III Plan, y se plantea como alternativa —no excluyente en el tiempo— las inversiones destinadas a la mejora del sistema de transportes.

16. Para la evaluación de estrategias, se dispone de un cierto número de técnicas más o menos complejas, algunas de las cuales parecen más adecuadas a las alternativas que podrá plantear la Ordenación del Territorio en Canarias. No obstante, y de forma análoga a lo que ocurre con la formulación de los modelos matemáticos, si bien estas técnicas introducen una componente de racionalidad muy importante en el proceso de planeamiento, por el momento no cabe esperar de su uso más que estimaciones generales del grado de ventaja comparativa de una estrategia con relación a otra.

### **Conclusiones y Recomendaciones**

17. En esta sección se incluye un resumen de las conclusiones contenidas en todos los apartados de este Informe, desde las más generales a las más concretas. Adoptan el carácter de criterios sobre selectividad de inversiones o el de recomendaciones respecto a polí-

ticas a seguir dentro de cada sector productivo o aspecto del desarrollo planificado.

Revisten especial importancia las que se refieren a la política de suelo en las Areas Metropolitanas, al proceso continuo de Planeamiento y a la Información.

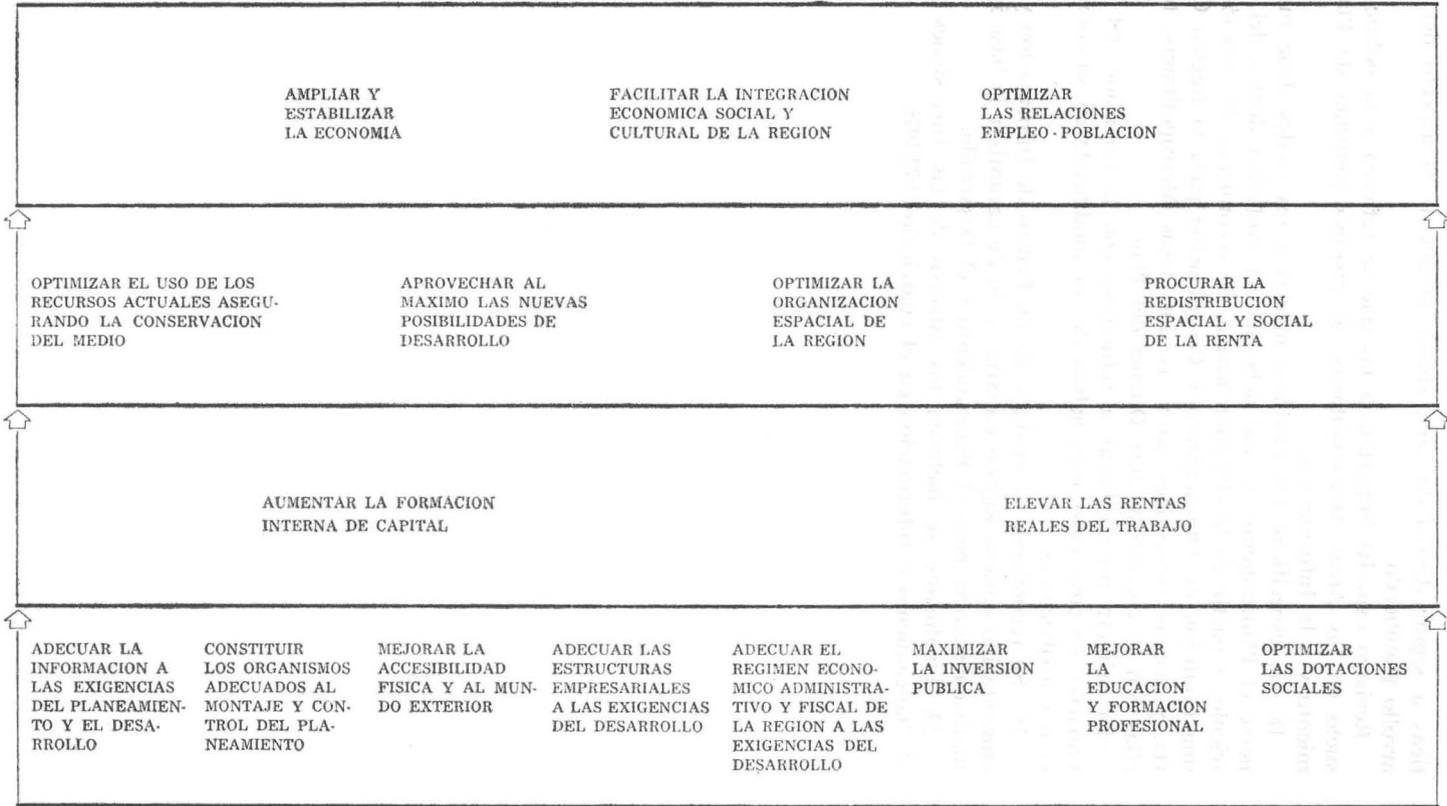
18. Se especifican los distintos niveles a los cuales debe mantenerse el Planeamiento, y cuál debe ser su evolución dentro del cuatrienio, a partir de la situación actual. Se recomienda la creación de una Comisión de Planeamiento y Coordinación para la Región Canaria, y sendas comisiones para las dos Areas Metropolitanas, todas ellas con su correspondiente Oficina del Plan.

La primera podría llegar a refundirse con la Comisión del Plan Canarias, en cuyo caso, ésta habría de ser modificada en su composición y atribuciones.

19. Se recomienda el montaje de un Centro de Información y Documentación para la Región Canaria, a fin de garantizar la base informativa necesaria para el Planeamiento y el Desarrollo.

20. Finalmente se incluyen los cuadros de las Inversiones para el Planeamiento e Información en el cuatrienio 1972-1976.

# PROPUESTA DE OBJETIVOS DE PLANEAMIENTO PARA LA REGION CANARIA



**SECCION 1**  
**INTRODUCCION**

## LA REGION Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO

### **La región como objeto de planeamiento en el contexto nacional**

1.1. A efectos de precisar el contenido que se atribuye a los términos que más adelante se usarán, se acepta una distinción convencional entre los términos «planificación» y «planeamiento» en el sentido de que la planificación trata de las actividades económicas y el planeamiento, de su asignación espacial. Los dos conceptos están estrechamente ligados, en la medida en que los resultados de una y otra formas de intervención son mutuamente dependientes. Puede admitirse que la planificación económica proporciona la base inicial del planeamiento físico, pero es obvio que la planificación económica debe, a su vez, tener muy en cuenta los costes de funcionamiento que inevitablemente se derivarán de una u otra organización territorial de las actividades. A través de la Ordenación del Territorio se pretende sintetizar ambos conceptos, y de este contexto se desprende el carácter esencialmente dinámico y programático con que ha de concebirse.

Dentro del ámbito nacional, la Región Canaria es, a efectos del planeamiento, un área claramente diferenciada a la que es necesario aplicar un cierto número de objetivos específicos en virtud de sus propias características funcionales, económicas, culturales y administrativas.

Por otra parte, y dado que los efectos de los intercambios regionales dentro de la nación podrían hacer que un conjunto de programas regionales óptimos no produjeran

un óptimo nacional, los objetivos del desarrollo regional canario se deberán contrastar con los objetivos nacionales, así como con los objetivos insulares, deduciendo de tal contraste la propuesta regional a la nación. Si se planteara algún conflicto entre los objetivos que se proponen para la región y los definidos para el conjunto de la nación, deberá tenerse muy en cuenta para resolverlo no sólo la naturaleza específica del archipiélago, sino también que su actual proceso económico y social lo separa progresivamente de las tasas medias de crecimiento nacional. En términos funcionales es evidente que las relaciones de intercambio de Canarias con las regiones peninsulares adolecen de dificultades específicas que obstaculizan la movilidad geográfica de los recursos económicos y laborales. En este sentido, la complementariedad de Canarias con el resto de las regiones españolas es escasa, y su estructura económica se acerca de forma natural a un modelo «nacional» dentro de la nación, en tanto que la potencialidad de desarrollo de la región depende en gran medida de su competitividad en los mercados exteriores y de su propio nivel de relaciones interiores.

### **Antecedentes de planeamiento**

1.2. La intención de intervenir en los procesos espontáneos mediante la planificación económica o el planeamiento físico es reciente en la Región Canaria, y como en el resto de la nación, ha seguido caminos independientes.

La elaboración de los Planes de Desarrollo Económico y Social I y II ha tenido en la Región Canaria una materialización peculiar respecto al resto de las regiones, ya que ha sido competencia de una comisión de Canarias que, trabajando esencialmente por separado en las dos provincias, ha elevado su propuesta al Gobierno. Con las modificaciones que éste y las Cortes introdujeron, han figurado como un anexo a los Planes de Desarrollo Nacionales.

A nivel insular, el único intento de planificación económica global es el recién terminado Proyecto de Desarrollo Integral de la Isla de La Gomera, que el Cabildo de la Isla intenta elevar en breve al Gobierno.

En materia de planeamiento físico, el proceso ha sido el de elaboración de cierto número de planes generales de carácter municipal, que no cubren siquiera la más elemental

selección de municipios que pudiera hacerse de acuerdo con su población, o dinamismo, y, en términos generales, con una base científica escasa.

El enfoque, inicialmente esperanzador, de tratar a nivel de Planes Comarcales las revisiones de los Generales de las dos Areas Metropolitanas ha quedado frustrado en buena medida debido, en el caso de Tenerife, al inexplicable retraso que sufre, y en el de Gran Canaria, a la desaparición del enfoque comarcal.

Excelentes iniciativas han sido las de los cabildos, encargando la redacción de los correspondientes Planes Insulares de Ordenación del Territorio, que, en distinto estado de ejecución, ofrecen un adecuado marco para la coordinación de los Planes Comarcales.

## EL PLAN DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y EL INFORME PREVIO

### **Antecedentes**

1.3. El Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias, interesado en extender el ámbito abarcado por el planeamiento físico y en aumentar su calidad y coherencia, llegó a ser consciente de la necesidad de contemplar con un enfoque regional determinados aspectos del contenido de los Planes.

Esto resultó especialmente evidente en lo que se refiere a población, distribución de las actividades económicas y estructura urbana regional, ya que una perspectiva exclusivamente insular podría fácilmente desembocar en conclusiones incompatibles.

Consciente de la oportunidad que ofrecía su carácter regional, el Colegio acordó encargar la redacción de un Estudio de Ordenación del Territorio de la Región Canaria a un equipo multidisciplinario local, con el asesoramiento de una firma de urbanistas nacionales y —tras la convocatoria de un concurso internacional— con el de una consultora en planificación de nacionalidad inglesa.

La opinión de los especialistas consultados coincidió en la conveniencia de integrar el Estudio dentro de los procesos oficiales de planificación económica y planeamiento físico con carta de naturaleza en nuestro país, y se acordó interesar el apoyo de la Dirección General de Urbanismo, del Ministerio de Vivienda, y la integración del Plan dentro del III Plan de Desarrollo para Canarias.

Esta iniciativa resultó convergente con la de algunas personalidades canarias que estimaban necesaria una visión territorial regional para evaluar determinados impactos sectoriales que exigían un importante consumo de suelo, como la industria y el turismo.

Se llegó así a que la presidencia del Plan Canarias decidiera la creación de un Grupo de Trabajo para el Plan de Ordenación del Territorio que tendría como Ponencia Técnica al Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias.

En el mes de marzo la Ponencia expuso a la consideración del grupo unos objetivos provisionales, una propuesta de guión para el informe previo, un organigrama del grupo de trabajo y una relación de componentes de la Ponencia.

El informe previo cierra la primera etapa del Plan con un contenido que difiere algo del propuesto al grupo de trabajo debido a la escasez de tiempo, al retraso sufrido por las ponencias sectoriales del Plan Canarias y por propia decisión del equipo técnico.

## JUSTIFICACION DEL PLAN

### El Plan

1.4. Las razones que puedan justificar la utilización de los métodos propios de la Ordenación del Territorio a nivel regional en Canarias pueden expresarse en términos muy concretos en la actual coyuntura de Canarias.

A la necesidad de establecer unas bases de coordinación para los Planes Insulares de Ordenación, tanto en sus puntos de partida demográficos, como en sus objetivos a corto y largo plazo, criterios de ordenación y estándares de equipamiento, se une la de hacer descansar la ordenación física en la planificación económica e, inversamente, la de localizar las inversiones, especialmente las públicas, apoyándose en la estructura urbana de la región, a fin de obtener la máxima rentabilidad sectorial, territorial y social.

Dentro de esa misma idea, la posibilidad de utilizar técnicas de evaluación para determinados proyectos sectoriales ayudará a evaluar los costes sociales de las decisiones correspondientes y sus alternativas posibles.

Todo ello será viable a partir de un enfoque sistemático de estos temas y a la utilización de la metodología científica adecuada, que permitirá la toma de decisiones sobre bases más objetivas.

El conjunto de razones expuestas hasta aquí aumentan su peso debido a la aparición de nuevas actividades económicas como el turismo —o en situación de ser promovidas en breve, como la industria—, que plantean entre sí y con la agricultura una seria competencia en los usos del suelo. Esta competencia —no investigada a fondo— no suele resolverse en el sentido del mayor interés para la colectividad, con el agravante de que la escasez de suelo útil en la región es un hecho que puede transformar tal competencia en un serio despilfarro de recursos limitados.

Objetivos que figuran reiteradamente en todos los documentos de trabajo del III Plan de Desarrollo como el de: «definir la red y jerarquía de los núcleos de población», son extremadamente difíciles de alcanzar en Canarias sin ese estudio sistemático que contendrá el Plan de Ordenación del Territorio. Esto resulta evidente si se considera que a la aparición de nuevas actividades económicas, no ligadas a nú-

cleos urbanos existentes, se suma la construcción de grandes obras de infraestructura que pueden favorecer el desplazamiento de los asentamientos residenciales. En estas circunstancias es inevitable plantear alternativas como la de si se debe apoyar toda la inversión pública en el sistema actual de núcleos urbanos, o, por el contrario, propiciar un nuevo sistema tomando como base la localización de las nuevas actividades e infraestructuras, o si es aceptable el crecimiento de las dos áreas metropolitanas y bajo qué condiciones, o, por el contrario, si debe favorecerse la desconcentración.

Donde aparece más evidente la necesidad del enfoque físico de la planificación económica regional es ante el problema de definir una política respecto a las islas menores del archipiélago. Aquí se plantea en toda su evidencia la necesidad de solucionar a nivel regional los problemas demográficos, migratorios, de uso de los recursos, de equipamiento, transporte, etc. ¿Cuál es la población deseable en las islas? ¿Cuál será el papel de los núcleos urbanos de las islas menores dentro de la «red y jerarquía de los núcleos de población»? ¿Qué papel deberá jugar el equipamiento y los transportes?

El apartado H) del «Programa de Trabajo de la Ponencia de Desarrollo Regional» del III Plan de Desarrollo, «Bases para un Plan de Ordenación del Territorio», plantea estas cuestiones a nivel nacional en los siguientes términos:

«El planeamiento se efectuará, en principio, en forma de alternativas y con un marco supranacional.

En líneas generales, tal esquema debe:

- a) Implicar la estructuración de un sistema jerárquico de ciudades.
- b) Fijar el destino general del suelo según sus distintos usos.
- c) Señalar las grandes y futuras infraestructuras.
- d) Estructurar la organización general de los transportes y, especialmente, sus aspectos de coordinación.
- e) Determinar la localización de las actividades más importantes.
- f) Delimitar las zonas preferentes de residencia y renovación.

- g) Configurar el marco de acción al que deben ajustarse los programas por lo que se refiere al Estado, colectividades y particulares.

El estudio se hará con carácter prospectivo, cara al año 2000.»

A la vista de este programa, y el propósito repetidamente expresado de «regionalizar las inversiones», cabe concluir que es intención de la Comisaría del Plan el montar el IV Plan sobre una base claramente territorial. En estas circunstancias, la oportunidad de iniciar durante el transcurso del III Plan un estudio piloto, como éste del Plan de Ordenación del Territorio de Canarias, resulta de indudable interés, ya que permitirá disponer de una valiosa experiencia.

El hecho de que esta experiencia piloto se realice sobre la Región Canaria obvia multitud de problemas previos —como el de la definición de la región—, dadas sus indiscutibles singularidades físicas y económicas.

### **Carácter del Plan**

1.5. El Plan de Ordenación del Territorio tendrá inicialmente el carácter de una propuesta de la región a la Administración Central. Será un estudio de carácter exploratorio que constituirá una base de discusión y el comienzo de un proceso de planeamiento continuo.

En principio, se ha concebido como un plan de carácter indicativo, pero el propio Grupo de Trabajo podrá proponer a la Administración Central y Local si determinados aspectos pueden tener carácter vinculante para los planes insulares o incluso para los generales.

Estos aspectos pueden ir desde la tipificación de normas, ordenanzas y estándares, hasta la exigencia de aceptación de la base socioeconómica, pudiendo incluir exigencias respecto al empleo de determinada metodología de evaluación de la estrategia elegida, a fin de hacerlas homogéneas y contrastables.

Aunque no parece muy probable, pudiera ocurrir que las conclusiones del primer Plan de Ordenación del Territorio, que podrían estar disponibles a finales de 1972, fuesen en alguna manera incoherentes con la política de inversiones del Plan Canarias. Por este motivo habrá que pensar en la posibilidad de efectuar los ajustes y rectificaciones que se comprueben necesarios.

## **Objeto y profundidad del Informe Previo**

1.6. El Informe Previo tiene un doble carácter, de un lado forma parte del propio Plan de Ordenación del Territorio, como su primera fase; de otro, constituye la propuesta que, previo acuerdo del Grupo de Trabajo del Plan de Ordenación del Territorio, elevará a la consideración del Pleno de la Comisión del Plan Canarias a efectos de la formulación del III Plan. Por tanto, este Informe Previo no se acaba en sí, sino que está incluido dentro de una metodología más amplia de planeamiento regional. Debe, pues, insistirse en el hecho de que este documento no es un plan, ni siquiera un avance de plan.

En él se hace una somera revisión a partir de la información existente, de los aspectos más relevantes de la actual situación canaria y de sus tendencias generales. Se traducen luego estas tendencias a términos de empleo, ya que éste puede considerarse como el determinante básico de la localización de la población a escala regional, y se estudia en primera aproximación su actual distribución geográfica y la utilización del territorio regional. Este análisis desemboca en la enunciación de los problemas más generales que se plantean en las relaciones empleo-población-suelo, para pasar a estructurar en relación con los mismos una propuesta de objetivos a corto y largo plazo para la región y para el Plan en sí. Esta definición permitirá que la región y la Administración central puedan discutir previamente dichos objetivos, que, como queda dicho, se expresan de manera consecuente con la metodología a utilizar en el Plan de Ordenación. Los objetivos así definidos y aceptados podrán constituir un documento de utilidad para decidir sobre la selectividad y localización de las inversiones sectoriales o intersectoriales, que propongan las demás ponencias.

Esta enunciación no constituye ninguna aportación absolutamente nueva: por el contrario, muchas de las ideas han sido expresadas en otros estudios e, incluso, reiteradamente. La novedad puede consistir en su presentación sistemática.

Se hace luego una descripción del estado de la ciencia de la Ordenación del Territorio en el momento actual y se intenta concretar cuál es la metodología adecuada a un caso tan particular de espacio regional, físico y económico como es Canarias.

Se ofrece un ejemplo de formulación de estrategias alternativas, tanto económicas como físicas, y se hace una revisión crítica de las técnicas de evaluación aplicables para la selección de la estrategia adecuada.

La última parte hace referencia al contenido del Plan de Ordenación del Territorio, y ofrece algunas indicaciones sobre inversiones. Concluye con recomendaciones sobre el proceso de planeamiento a aplicar y sobre el montaje de un centro de información permanente, con expresión de las cifras de inversión necesarias.

En términos generales, el informe se desarrolla con carácter exploratorio y ejemplificador, con especial consideración, en materia económica, de las actividades básicas. Incluirá una serie de apéndices con los documentos de trabajo de mayor interés, y dos anexos relativos al aprovechamiento del censo de 1970 para su aplicación a la Ordenación del Territorio, y al montaje de un centro regional de información estadística referida al planeamiento y materias afines.

**SECCION 2**

**ANALISIS DE TENDENCIAS**  
**Y PRINCIPALES PROBLEMAS**

## CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA REGION

### Características físicas

2.1. La Región Canaria se encuentra situada junto a la costa NW de Africa, en las inmediaciones del Trópico de Cáncer. El espacio regional está fraccionado en siete islas principales y varios islotes. Administrativamente, está, además, dividida en dos provincias. La menor de las siete islas principales (El Hierro) tiene una superficie de 278 Km<sup>2</sup>. La superficie total del archipiélago es de 7.449 Km<sup>2</sup>, y su población, de 1.170.224 habitantes en 1970. Las islas son de origen volcánico puro o han sido afectadas de un volcanismo tan activo, que ha quedado enmascarada su constitución geológica primitiva. El clima correspondiente a su latitud queda modificado por la corriente del golfo y los vientos alisios. Todas las tierras que se benefician del alisio están en las vertientes Norte; este hecho determina que estén cubiertas de vegetación, en contraste con las orientadas al Sur, secas y áridas.

En el aspecto físico, la isla de *El Hierro*, situada en el extremo oeste del archipiélago, está constituida por una meseta central orientada de NE a SW en el sentido de su mayor longitud, y tres vertientes costeras dominantes: La Norte, la Sur-Este y la Sur-Oeste. Estas dos últimas constituyen acantilados de pendientes pronunciadas. En la vertiente Norte domina la concavidad del valle del golfo.

Los núcleos de población de Valverde (capital de la isla) y El Pinar se sitúan respectivamente en los extremos norte y sur de la meseta central, y el pequeño pueblo de

Frontera, en la cabecera del valle del golfo. La población total de la isla es hoy de 5.503 habitantes.

La isla de *La Palma* tiene una superficie de 730 Km<sup>2</sup> y 65.291 habitantes. Está dividida en dos vertientes principales, Este y Oeste, por la cordillera que, a partir del gran cráter de La Caldera, desciende en dirección Norte-Sur hasta la punta de Fuencaliente. El centro de la vertiente Oeste lo constituye el Valle de Aridane y tiene por cabecera el núcleo urbano de Los Llanos. La vertiente Este es algo más pronunciada. Su centro, y capital de la isla, es la ciudad de Santa Cruz de La Palma, situada en posición simétrica a Los Llanos de Aridane. La mayor proximidad de la Caldera a la costa Norte determina el carácter abrupto de la misma. Hay en ella una apreciable riqueza hidrológica y forestal.

*La Gomera* tiene una superficie de 380 Km<sup>2</sup>. Es una isla sensiblemente redonda, de abruptas pendientes en general y cruzada por importantes barrancos que descienden en sentido radial desde las alturas del Monte del Cedro hasta la costa. Las cuencas de estos barrancos constituyen a menudo fértiles valles cultivados donde se asienta la población. Actualmente la isla tiene 19.339 habitantes.

De manera análoga a la isla de La Palma, la de *Tenerife* queda dividida en dos vertientes dominantes por el cráter de Las Cañadas del Teide y la cordillera dorsal que desde él se extiende en dirección NE hasta el macizo de Anaga. La mayor proximidad de la cordillera a la vertiente Norte determina en ella mayores pendientes. Sobre la base de la economía agraria tradicional esta vertiente ha constituido históricamente la zona más explotada de la isla. En ella se asienta hoy el 30 por 100 de su población total, siendo ésta de 500.381 habitantes. Los núcleos de Santa Cruz de Tenerife y La Laguna constituyen la cabecera del área metropolitana. La Laguna ocupa la posición central de un altiplano a 600 metros de altura sobre el mar, que, con excepción de la costa Oeste, es el único paso natural entre las vertientes Norte y Sur a través de la cordillera dorsal.

La vertiente Sur-Suroeste, árida y de mayor asoleo, es objeto en la actualidad de cierta actividad agrícola apoyada en la traída de aguas desde el Norte.

La isla de *Gran Canaria*, de forma circular, tiene una superficie de 1.532 Km<sup>2</sup> y una población de 519.606 habi-

tantes. Presenta una estructura formada por un macizo central de altitud próxima a los 2.000 metros, del cual parte un sistema de torrentes de carácter radial. Grandes calderas de tipo erosivo se abren en estas laderas.

La Isleta constituye una región independiente de este sistema y se une a él por un brazo arenoso ocupado por la ciudad de Las Palmas.

El Norte, más densamente poblado y cultivado, contrasta con el Sur, de amplias playas y grandes estuarios de caracteres desérticos.

Las islas de *Lanzarote* y *Fuerteventura* se pueden considerar como una sola alineación insular, separadas por un canal de 12 Km. de ancho y 40 metros de profundidad. Son las de más escasa altitud y presentan sus macizos montañosos sin estructura muy definida.

Gran parte de los 746 Km<sup>2</sup> de superficie de *Lanzarote* ha sido cubierta por actividad volcánica moderna. Debido a su escasa altura, es barrida por los vientos tanto alisios como africanos. Los cultivos, realizados con gran esmero sobre arenas volcánicas, constituyen un elemento paisajístico de gran belleza. La población actual es de 41.912 habitantes.

*Fuerteventura*, con sus 1.725 Km<sup>2</sup> y 18.192 habitantes, es la isla más cercana al continente africano. Desde el punto de vista geológico y topográfico, es también la que ofrece un suelo de formación más antigua, fuertemente erosionado. La península de Jandía, al Sur, es relativamente independiente del conjunto de la isla. Las arenas de origen marino cubren gran parte de la costa, pasando, incluso, desde la costa occidental a la oriental, impulsadas por el viento.

### **Estructura económica**

2.2. Para el mejor entendimiento de las características, tendencias y problemas de la Región Canaria, parece necesario resumir muy brevemente el proceso histórico de su conformación como sistema económico y social.

En una primera y corta fase, las islas funcionaron como sistema independiente y su economía fue, sin duda, de mera subsistencia. Muy pronto, debido a la situación geográfica de las islas en la ruta de los descubrimientos americanos y africanos, y al asentamiento en ellas de una burguesía co-

mercial procedente no sólo de España, sino de otros países europeos, las islas, en particular las que disponían de mayores posibilidades agrícolas y de transporte, adoptaron el modelo característico de las economías colonizadas desde el exterior, al que enviaban sus productos agrícolas y materias primas y del que recibían los productos manufacturados.

El monocultivo agrícola, reiteradamente sustituido a tenor de crisis cíclicas en los mercados exteriores, y la configuración de un sistema económico abierto e inestable en razón de esta misma dependencia exterior, fueron las principales consecuencias que se derivaron para Canarias. Las distintas economías insulares desarrollaron entre sí muy escasas relaciones económicas, debido, especialmente, a que las producciones básicas eran idénticas en las islas más importantes, esto es, La Palma, Tenerife y Gran Canaria. En el umbral de la década de los 70, el archipiélago puede considerarse como un área débilmente desarrollada, cuyas tasas de crecimiento de la renta per cápita son inferiores a las del conjunto nacional. Manifiesta una tendencia creciente a transformarse en zona de dedicación exclusiva a los servicios turísticos y el comercio, con importantes problemas en su agricultura básica de exportación y escasa o casi nula capacidad de desarrollo industrial autónomo.

Estas condiciones vienen determinando una concentración creciente de la población en las islas de Gran Canaria y Tenerife, y dentro de éstas, en las dos áreas metropolitanas. Los mercados de empleo, vivienda y servicios manifiestan graves distorsiones, y es patente el deterioro progresivo de otras islas de la región (Hierro, Gomera y Fuerteventura, especialmente) y ciertas zonas de las propias islas centrales (en particular, el sur-oeste de Gran Canaria).

Estas tendencias son, desde luego, de muy difícil evaluación cuantitativa en cuanto a los efectos globales, pero conviene tener muy presente al enjuiciarlas que, como consecuencia de ellas, se están operando cambios en la estructura del sistema regional que pueden ser de carácter irreversible.

Se manifiestan cambios importantes en la distribución regional de la población y las actividades productivas, en el uso del suelo, en las condiciones infraestructurales, en la estructura del empleo y en la demanda de servicios, cambios

que se producen en muchos casos de forma desordenada y con importantes deseconomías sociales.

Merece particular atención el proceso de despoblamiento de alguna de las llamadas islas menores, por la degradación irreversible que lleva implícita. A este respecto existe ya en la región el ejemplo de Fuerteventura, donde la erosión sobre las tierras de cultivo abandonadas ha dado lugar a la transformación de muchas zonas en malpaís.\*

2.3. Como es habitual, la aparición de nuevas actividades con ventaja sobre las explotaciones agrícolas tradicionales, en cuanto a niveles salariales y rentas de capital, viene siendo el factor más claramente determinante de estos procesos. Por otra parte, los esfuerzos principales del sector público han seguido una tendencia paralela, aplicándose esencialmente a la modernización de la infraestructura en las islas centrales.

### **Estructura urbana**

2.4. La estructura urbana de la región responde, en principio, a las características físicas de las islas y a la configuración geográfico-histórica de las actividades productivas. Las tensiones que en ella se manifiestan obedecen fielmente a los procesos globalmente enunciados en los párrafos anteriores.

---

(\*) Estos temas se discutirán más ampliamente en la sección 3 de este Informe.

## FACTORES CONDICIONANTES DEL DESARROLLO

Se han enunciado hasta aquí aquellos aspectos que por su carácter descriptivo de la región merecían enumeración específica. A continuación se considera la función de éstos y otros aspectos como factores condicionantes en forma positiva o negativa del desarrollo regional. Con fines puramente expositivos se hará una clasificación convencional de los mismos en geofísicos, humanos, económicos y político-administrativos.

### Factores físicos

2.5. Las principales *ventajas* que se derivan de los factores geofísicos son las siguientes:

- Posición geográfica, que hace que los puertos y aeropuertos regionales hayan sido hasta ahora los mayores centros de servicio en la zona medio-oriental del Atlántico.
- Clima, explotado tradicionalmente para ofrecer producciones agrícolas de alto valor en contratemporada, añadiéndose hoy una importante especialización en el sector turístico.
- Suelo apto para una gran variedad de cultivos.
- Paisaje muy variado y, en ocasiones, de extraordinaria belleza.
- Cercanía a bancos pesqueros de gran importancia, hoy foco de atracción de la flota internacional.

Las *desventajas* más sobresalientes pueden resumirse en:

- Alejamiento relativo de países desarrollados y pobreza de su «hinterland» más próximo, la costa sahariana, con la excepción del último hallazgo de importantes yacimientos de fosfatos.
- Separación del espacio físico regional, dividido en siete islas.
- Inexistencia, hasta el presente, de recursos minerales y energéticos.
- Escasez de suelo útil, a causa del carácter montañoso de cinco de las islas.
- Escasez de agua, que ya se ha hecho sentir de forma alarmante en Gran Canaria, ya que es tradicional en las islas no montañosas (Lanzarote y Fuerteventura).

Es interesante constatar la posible competencia de otros países igual o mejor situados en cuanto a clima, suelo y pesca.

### **Factores humanos**

2.6. En segundo lugar se pueden considerar los factores humanos.

Las principales *ventajas* consisten en que:

- Existe una tasa muy elevada de crecimiento vegetativo.
- Ello implica una gran disponibilidad de fuerza laboral con una edad promedio muy baja, alrededor de los 25 años.

Las *desventajas* más notorias son:

- Muy bajo nivel cultural y de formación profesional.
- Subdesarrollo social generalizado.
- Baja actividad empresarial.

### **Factores económicos**

2.7. En tercer lugar pueden agruparse los factores económicos.

Sus *ventajas* más evidentes se centran en:

- Tradición agrícola de cultivo de alto valor con mercados establecidos en algunos casos.
- Tradición de industria pesquera.
- Fuerte crecimiento turístico.
- Gran importancia de servicios portuarios y comerciales.
- Superávit notorio en la balanza de «invisibles», incluyendo reexportaciones y suministros.

Las *desventajas* más notorias están en:

- Una base económica poco diversificada, especializada en bienes y servicios de lujo, aunque sea masivo, y, por tanto, mayor vulnerabilidad ante movimientos cíclicos del mercado internacional.
- Muy alto nivel de importaciones y una balanza «visible» con un gran déficit.
- Fugas de rentas del capital y de ahorro hacia el exterior de la región, lo que limita los efectos indirectos de las actividades económicas.
- Baja formación interna de capital.

— Tendencia generalizada a las actividades especulativas y a corto plazo, con olvido de las necesidades sociales a corto y, sobre todo, a largo plazo.

### **Factores político-administrativos**

2.8. En último lugar, los factores político-administrativos no son susceptibles de una tipificación como la que se viene usando.

Al menos cuatro de ellos requieren una mención especial.

El *primero* consiste en que la Región Canaria constituye una parte integrante del territorio nacional y está comprendida en la estructura administrativa del Estado. No obstante, el alejamiento de Canarias de los centros de dirección y decisión política y económica constituyen una desventaja neta en un Estado centralizado.

El *segundo* es que Canarias está dividida administrativamente en dos provincias. Las consecuencias de esta división parecen más desventajosas que ventajosas. Puede decirse que la división ha dificultado el avance de la cooperación regional y ha contribuido en los últimos cincuenta años a acentuar el fenómeno de paralelismo en el desarrollo económico.

El *tercero* se refiere al sistema de arbitrios insulares a la exportación e importación, que si bien constituye el soporte financiero básico de las administraciones insulares, a nivel regional supone un entorpecimiento en el comercio interior, que tiene por consecuencia directa el encarecimiento general de los artículos que las islas menores reciben a través de los puertos y aeropuertos de las islas centrales. No obstante, existe ya plena conciencia de este hecho y se está en vías de sustituir el actual sistema por el de un único arbitrio «ad valorem» de las mercancías que entren o salgan de la región.

Por otra parte, una potenciación mayor de los cabildos insulares y una mancomunidad regional efectiva y amplia de los mismos contribuiría de forma notoria al robustecimiento del sector público regional, de gran importancia, como más adelante se verá.

El *cuarto* son las franquicias, que constituyen una cuestión de trascendental importancia. El hecho de que se extiendan al archipiélago entero, y no solamente a zonas francas situadas en los puertos, contribuye de modo decisivo al ba-

lance favorable de las islas por «invisibles» y a las reexportaciones. Es preciso reconocer que la introducción de una política proteccionista para las industrias canarias sería incompatible con el mantenimiento de las franquicias. Otra cosa muy distinta es suponer que exista una contradicción inevitable entre franquicias e industrialización. Tal incompatibilidad está todavía por demostrar. Puede existir un desarrollo industrial importante, no precisamente a costa de las franquicias, sino apoyándose en ellas. De ahí que se recomienda también de forma expresa un estudio global de esta cuestión, y es de esperar que no se decida ningún cambio en el actual sistema de franquicias hasta que se haya realizado un análisis en profundidad de sus ventajas y desventajas actuales y futuras.

## COMPARACION INTERNACIONAL DE LA REGION CANARIA

Sería conveniente indagar cómo se ha promovido el crecimiento y qué variables han jugado un papel estratégico, en aquellas otras partes del mundo que tienen semejanza con la situación y las perspectivas de la Región Canaria. Existen en varias partes del mundo archipiélagos o zonas que en alguna medida se asemejan a Canarias por su aislamiento geográfico, por su base económica restringida, por la aparición de nuevas actividades (turismo o, a veces, industrias manufactureras) en esta base restringida, por su necesidad de inversiones externas, por sus tendencias migratorias, y por otras características.

En la primera aproximación efectuada no se ha encontrado ninguna zona totalmente comparable al caso canario, y sería peligroso exagerar los paralelos. No obstante, existen casos concretos en los que se han observado en mayor o menor proporción semejanzas relativas que a continuación se exponen:

### **Hong-Kong**

2.9. El caso de Hong-Kong presenta algunas *semejanzas importantes*:

- a) Su posición geográfica como puerto marítimo es estratégica.
- b) Tiene un sistema de libertad de comercio que origina una balanza visible con un importante déficit, compensada con una balanza invisible (reexportaciones, turismo, servicios portuarios e inversiones extranjeras) con superávit.
- c) Posee muy pocos recursos naturales.
- d) Tiene una densidad de población muy elevada.
- e) Hay una gran libertad para repatriar el capital y los beneficios de las inversiones extranjeras.

Las *diferencias* más notorias están en que:

- a) Ha sufrido un proceso inmigratorio muy elevado, constituido, además, por personas con altos niveles de especialización laboral.
- b) El comercio con la República Popular China es muy importante, aunque oficialmente esté prohibido. La

proximidad de este mercado ha hecho en gran parte a Hong-Kong.

- c) La industria manufacturera, mucho más que la industria pesada (también presente), se ha desarrollado de forma importante en la colonia, especialmente a partir de pequeñas y medianas empresas de tipo trabajo-intensivas. Estas diferencias son sustanciales.

La llave del crecimiento de Hong-Kong ha sido el bajo nivel de sus costes de producción, que hacía a sus productos muy competitivos en los mercados internacionales. Este bajo nivel de costes era posible a partir de unos niveles salariales de simple subsistencia, al mismo tiempo que se contaba con una alta productividad del trabajo por su grado de preparación profesional. Junto a este hecho, la llegada de importantes flujos de capital exterior y las relaciones comerciales con su gran vecino fueron decisivas. Parece posible indicar que la libertad comercial de la colonia contribuyó sólo de una forma secundaria a su crecimiento.

### **Puerto Rico**

2.10. El caso de *Puerto Rico* ofrece menos semejanzas:

- a) La extensión territorial de la isla es similar a la extensión del archipiélago canario y las distancias a sus correspondientes metrópolis son parecidas.
- b) El clima es parecido.
- c) Puerto Rico es una de las zonas más densamente pobladas del mundo.
- d) En los últimos años se ha producido un flujo importante de migración desde las zonas rurales a las urbanas.

Las *diferencias* más importantes son:

- a) Puerto Rico tiene un Gobierno que es autónomo para los asuntos locales.
- b) Su comercio exterior utiliza las mismas tarifas aduaneras que los EE. UU., claramente proteccionistas.
- c) En los últimos veinte años se ha producido un crecimiento industrial importante a partir de un programa federal.
- d) Su producción se exporta mayoritariamente a los EE. UU.

Así pues, el caso de Puerto Rico no parece muy comparable. De todas maneras, es importante señalar cómo el proceso de industrialización fue propiciado por el Gobierno autónomo insular y canalizado en lo fundamental vía la acción del sector público federal.

2.11. Se han analizado otros casos: Martinica, Guadalupe, Curaçao y Aruba, e islas Hawai. Sobre estas últimas parece necesario profundizar el estudio.

Como conclusión, hay que indicar que los casos analizados no han sido muy útiles en términos globales. Sin embargo, el juego de algunas de las variables analizadas hace pensar en la conveniencia de su posible introducción en Canarias. Por ejemplo, y con las limitaciones precisas, el estudio de la actuación del sector público en la industrialización de Puerto Rico puede ser de enorme interés para la región en su futuro inmediato.

## COMPORTAMIENTO DE LOS SISTEMAS INSULARES EN EL CONJUNTO REGIONAL

### Las islas y la región

2.12. Al final del proceso histórico brevemente esbozado en el apartado 2.2., y ya en el presente siglo, Canarias se configura, en líneas generales, de la siguiente forma:

- a) Dos islas principales, Tenerife y Gran Canaria, con sistemas productivos muy similares en el sector primario (con una especialización importante en el sector pesquero por parte de Gran Canaria), con un sector secundario también muy parecido (con la importante excepción de la refinería de petróleo en Tenerife) y un sector de servicios prácticamente idéntico, al menos en cuanto al tipo de actividades productivas (turismo, comercio, estaciones de servicio marítimo, etcétera).

Estas islas dependen totalmente de los intercambios exteriores, tanto en importaciones como en exportaciones, y las relaciones económicas interinsulares son bastante escasas. Las dos islas capitales desarrollan modelos paralelos de crecimiento, y sus relaciones son más competitivas que complementarias. La excepción principal la constituye el comercio de combustibles.

- b) Cada isla capital mantiene unas relaciones más complejas con las otras islas de su provincia, puesto que canalizan hacia ellas la casi totalidad de las importaciones (también las exportaciones, aunque en grado menor), al mismo tiempo que envían a ellas algunos productos elaborados y reciben algunos productos agrícolas y ganaderos. A este nivel provincial, y casi por razones meramente geográficas (islas occidentales e islas orientales), existe un cierto nivel de relaciones, aunque no cabe hablar de interdependencia, dado el desequilibrio entre cada isla capital y las restantes de su provincia.
- c) Parece existir una tendencia en estas últimas a reproducir el modelo de crecimiento adoptado por las dos islas capitales. Tal es el caso de La Palma, en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, y de Lanzarote, en la provincia de Las Palmas.

## Niveles de interdependencia

2.13. De todo lo anterior se deduce que la especialización entre islas es muy escasa y parece que tenderá a disminuir en la presente década a remolque de la explosión del turismo de masas. No existiendo esta especialización, que llevaría consigo unos grados de interdependencia más elevados, la competencia entre islas es creciente. Existen, desde luego, múltiples conexiones interinsulares, pero la mayoría se producen de forma horizontal. Hay, por ejemplo, empresas agrícolas, industriales y de servicios que realizan las mismas actividades en varias islas, incluso de distinta provincia, pero sin que ello dé lugar a relaciones de interdependencia. Sería necesario analizar si estos hechos producen transferencias de beneficios de unas islas a otras, seguramente hacia las islas centrales.

Las conexiones de tipo vertical prácticamente no existen.

La emigración inter-regional hacia las islas capitales, regionalizando en parte el mercado del empleo, es un elemento importante al definir el grado de interdependencia de las islas. Por otra parte, existen ciertos flujos de inversión desde Gran Canaria y Tenerife hacia las otras islas (en menor medida y más recientemente, desde La Palma a El Hierro), que actúan en sentido contrario al proceso de drenaje antes aludido.

2.14. No existe una coordinación regional efectiva, política o técnica. Ciertas instituciones económicas regionales que existen de hecho se han creado para intentar coordinar intereses paralelos y competitivos cuando éstos habían llegado ya a una situación límite. Tal es el caso de la C. R. E. P., para regular la exportación regional del plátano. La experiencia debería servir para anticipar la creación de un organismo capaz de coordinar y promover el desarrollo turístico regional.

Las interdependencias de carácter administrativo y de servicios son las lógicas en un espacio de siete islas en donde sólo dos de ellas poseen las máximas instancias administrativas a nivel provincial (enseñanza superior, administración de justicia, delegaciones de los ministerios, gobiernos civiles, obispados, etc.).

El objetivo de aumentar los niveles de interdependencia de las islas no está reñido con el hecho de que todas ellas,

especialmente las menores, consigan una mayor agilidad en sus relaciones con el resto del mundo, mediante servicios más directos y eficaces. Una interdependencia puramente basada en los transportes no es más que el reflejo de una situación de subdesarrollo. Una estructura más rica de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales podrá conseguirse en un sistema regional desarrollado a través de una política eficaz de asignación de recursos productivos, apoyada en una coherente ordenación del territorio.

## DEMANDA DE EMPLEO, ESTIMACION SEGUN LAS TENDENCIAS DEMOGRAFICAS

En esta sección y la siguiente se pretende llegar a unas bases mínimas que permitan plantear, en primera aproximación, el tipo de problemas que cabría esperar de las actuales tendencias regionales en materia demográfica y económica, en el supuesto de que no se produjera una alteración significativa de las mismas por vía del desarrollo planificado.

La disponibilidad de puestos de empleo en los próximos años, y su mayor o menor adecuación a las características de la población regional, condicionarán el crecimiento demográfico, y es por ello que la definición de una gama de posibilidades en las relaciones entre oferta de trabajo, migración neta y recursos naturales habrá de constituir la base de las estrategias alternativas de desarrollo.

En este sentido, la previsión del crecimiento de la población por métodos matemáticos sencillos como los aquí utilizados sólo tiene sentido al objeto antes dicho.

### **La población regional en 1985**

2.15. Se han considerado dos regresiones y los correspondientes ajustes lineales partiendo de la evolución de la población en los últimos años.

El primero de ellos procede de estudiar la serie secular (1940-1969) y llega a una población en el año horizonte de 1.346.118 personas. Este ajuste no parece adecuarse a la realidad, ya que las cifras reales de la población regional comienzan a distanciarse de los puntos de la recta de regresión en un año temprano como 1966, y en 1969 muestra una diferencia cercana a los 50.000 habitantes, lo que representa un error superior al 4 por 100.

La serie de años utilizada para el segundo ajuste es el quinquenio 1965-1969, que da para 1985 una población de 1.636.800 personas, prácticamente 300.000 personas más en el año horizonte que la proporcionada por el primer ajuste.

En ambos casos se supone que hasta el año horizonte continuarían funcionando los mismos factores y con la misma intensidad que hasta el presente. Es decir, dichas hipótesis no cubren posibilidades cuantiosas de emigración o inmigración. De hecho, la no validez para el año horizonte del

primer ajuste se explica por la importancia que tuvo la emigración hacia fuera de la región en las décadas de los 40 y los 50.

Los datos del censo de 1970, a aparecer próximamente, deberán ser muy tenidos en cuenta para corregir estas estimaciones, y se deberán introducir también las matizaciones correspondientes a las tasas de crecimiento vegetativo de la región y a la influencia de los programas de desarrollo.

Provisionalmente puede aceptarse a efectos de cálculo una población de 1.550.000 personas para 1985.

### **Demanda de empleo**

2.16. Sin entrar en la desagregación insular de esta población global, puede hacerse ahora una primera aproximación a la demanda regional de empleo en el año horizonte.

Si a comienzos de la década de los 70 la tasa de participación de la población oscilaba alrededor del 36 por 100, no resulta muy aventurado sostener la hipótesis de una tasa similar en 1985. No parece que pueda haber en ello error apreciable por las siguientes razones:

- a) En gran parte, la baja tasa comparativa de participación se debe a la juventud de la población canaria, y esta característica juvenil permanecerá, a lo largo del período y hasta el año horizonte, en unos niveles bastante parecidos a los de 1970.
- b) Aún cuando puede suponerse que la tasa de participación femenina aumentará en los próximos quince años, siguiendo una tendencia contrastada mundialmente y también en el caso concreto de la región, la mejora del nivel de vida y la elevación hasta los dieciséis años de la enseñanza obligatoria, de acuerdo con la nueva Ley de Educación, autorizan a suponer que la entrada al mundo laboral se producirá en edades más avanzadas que las actuales.
- c) A medida que las jubilaciones estén mejor cubiertas por la Seguridad Social, y la valoración del ocio comience a tener un significado cultural práctico, se tenderá a aceptarlas como tales y descenderá el número de jubilados activos.
- d) Puede esperarse que la tendencia a la disminución del número de horas laborales aparezca también en Canarias.

- e) Es de esperar que el pluriempleo disminuya a medida que las retribuciones por el trabajo normal tiendan a adecuarse a las necesidades reales de los asalariados.

Este conjunto de razones, hipotéticas unas, contrastadas otras, llevan a considerar una tasa de participación en el año horizonte que oscile entre el 36 por 100 y el 38 por 100 de la población total regional. Si se acepta esta hipótesis y se aplica sobre la población prevista para el año 1985, la población activa en ese año se situaría alrededor de las 540.000 personas, incluyendo tanto población ocupada como población en posible paro, todo ello suponiendo que no se produzcan movimientos migratorios que alteren sustancialmente la demografía regional.

El hecho de que la población activa se eleve en 1970 a unas 430.000 personas en el conjunto del archipiélago indica que dentro del período de 15 años considerado se producirá un aumento neto de la demanda de empleo, a partir del crecimiento demográfico, que en el año horizonte oscilará alrededor de los 110.000 nuevos puestos de trabajo.

## OFERTA DE TRABAJO. POSIBILIDADES QUE OFRECEN LAS ACTIVIDADES BÁSICAS

La identificación de las actividades económicas de carácter básico es fundamental, pues de ellas derivarán los efectos multiplicadores del empleo y la renta más importante para el sistema económico.

Se considera actividades básicas (\*) aquéllas cuyo producto está destinado a exportarse fuera del lugar de su obtención. La clasificación de las actividades en básicas y no básicas deberá hacerse atendiendo al comercio interzonal o exterior, según los límites territoriales que se consideren.

La mayor parte de los sectores productivos canarios son totalmente o parcialmente básicos en relación al conjunto regional. Dado que la oferta de trabajo más importante se derivará del crecimiento de estas actividades ligadas al comercio exterior, se limitará a ellas el análisis para obtener algunas proyecciones relativas a las posibilidades globales de crecimiento del empleo.

### **Análisis por sectores productivos**

#### **Agricultura de exportación**

2.17. El conjunto de actividades agrarias encaminadas a la exportación de sus productos (todas las principales y todas las de tecnología avanzada) se pueden calificar en términos generales y en relación con el empleo como potencialmente generadoras de oferta de trabajo, a partir de inversiones que amplían la superficie cultivada, diversifiquen la producción y avancen la tecnología, aún cuando a quince años vista el aumento de producción de alguno de estos tipos agrícolas (v. gr. platanera) puede realizarse sin aumentar la oferta de trabajo. La estacionalidad de los cultivos genera una versatilidad muy amplia, y la polivalencia de los invernaderos proporciona una gran flexibilidad, que, montada sobre las especiales condiciones climatológicas de las islas, permiten abrigar serias esperanzas en cuanto a las posibilidades objetivas de desarrollo de estas actividades.

Mientras una hectárea cultivada de plátanos exige unos 400 jornales/año y una hectárea de tomates requiere unos

---

(\*) Ver Sección 4, Apartados 4.11 a 4.15.

650 jornales/año, una hectárea de pepino —en este momento, la producción más típica de los invernaderos— requiere del orden de los 1.800-2.000 jornales/año, por lo que puede decirse que, en dependencia directa de las condiciones de los mercados exteriores de consumo, los aumentos de producción agrícola exportable, generados por el incremento de la superficie cultivada, proporcionarían nuevo empleo agrícola y nuevo empleo en las fases de comercialización dentro de las islas, cada vez más complejas y con mayores exigencias en cuanto a presentación y condiciones de empaquetado.

No obstante, dada la actual distribución de la población activa entre los distintos sectores productivos, y habida cuenta de las tendencias imperantes, cabe afirmar que el saldo neto de empleo en la agricultura continuará siendo negativo.

### **Ganadería**

2.18. Parecen existir en algunas áreas de la región, y especialmente en las islas occidentales, condiciones favorables para poner en explotación ganado vacuno destinado a la producción de carne y leche. En general, sin embargo, la inexistencia de pastos y cereales forrajeros en grandes cantidades y la competencia de los productos importados hacen, hoy por hoy, poco rentable este tipo de explotaciones (\*). En cualquier caso, no es éste un sector cuantitativamente importante, y las posibilidades de generar empleo no representarán cambios sustanciales, aun en la hipótesis más optimista.

El ganado de cerda puede presentar grandes alicientes como soporte adicional de las economías domésticas campesinas. Existen, por otra parte, algunas iniciativas recientes para explotaciones de cierta envergadura.

La cría de aves de corral está relativamente desarrollada y no parece previsible que se genere nuevo empleo a partir de ella.

El ganado cabrío, prácticamente condenado a desaparecer, puede seguir jugando temporalmente un importante

---

(\*) No obstante, se están realizando algunas experiencias de engorde de crías seleccionadas. Sus posibilidades se consideran en principio ligadas a explotaciones agrícolas de carácter permanente. En una segunda fase, se emprendería su explotación en instalaciones especializadas y a base de piensos compuestos.

papel de sostén para las economías domésticas campesinas en las islas más pobres. A nivel regional, tiene una relativa importancia la exportación interinsular de quesos, cabritos y pieles.

En definitiva, la ganadería parece plegarse en buena medida a la agricultura, como elemento de apoyo a las rentas familiares. Es obvio que no proporcionará nuevo empleo, y a medida que las actividades agrícolas se racionalicen y adopten tecnologías más avanzadas, el soporte ganadero perderá mucha importancia.

A otro nivel, como explotaciones típicamente ganaderas, el engorde de animales para producción de carne fresca puede jugar algún papel en la sustitución de importaciones, aunque, por otra parte, se plantean complejos problemas de reestructuración de todo el sector.

### **Pesca (captura)**

2.19. Esta actividad productiva, de honda raigambre histórica, está asentada sobre unas especialísimas condiciones del entorno marítimo de las islas, entendiendo como tal no el entorno inmediato, prácticamente agotado, sino el de más de 100 metros de profundidad, y, especialmente, el banco pesquero sahariano.

Este sistema de pesca en alta mar y en zonas relativamente alejadas de las islas requiere un planeamiento empresarial complejo.

Necesita unidades pesqueras de mayor tamaño y plantea exigencias específicas en cuanto a equipo, tecnología y adiestramiento.

Aun con un volumen de capturas superior a las 200.000 Tm/año, Canarias sólo realiza un 15 por 100 de las pescas totales en el banco sahariano.

Las enormes posibilidades del mismo (siempre que se proceda a la regulación de las capturas) hacen pensar en importantes perspectivas para este tipo de pesca. Objetivamente, tales perspectivas sólo pueden convertirse en realidad a partir de una reestructuración total de la flota y de la industria subsidiaria en tierra, que exige un aumento de inversión muy fuerte, pero que no sólo cubrirá unos niveles de rentabilidad adecuados, sino que proporcionará empleo y permitirá algo más importante, como es la consolidación y el

desarrollo de una industria derivada de la pesca con gran valor añadido, perspectivas exportadores y multiplicadores de empleo importantes.

Actualmente, los puertos pesqueros de la región e industrias derivadas principales se encuentran situados en Gran Canaria (puerto de La Luz), Lanzarote (puerto de Arrecife), Gomera (litoral sur de la isla) y Tenerife (dársena pesquera), que, por este orden de importancia, reciben la casi totalidad de las capturas de la Región Canaria.

## **Industria**

2.20. Dentro de la estructura económica regional, la industria es el sector que tiene la más baja tasa de participación en el empleo (\*). Pese a ello, y salvo en determinadas actividades del subsector químico, es una industria basada en el uso intensivo de la fuerza de trabajo (es decir, con bajas relaciones capital-trabajo y capital-producto), y de tecnología estacionaria. Otras características son la baja capacidad productiva por empresa y el pequeño número de obreros por establecimiento.

Por otra parte, la región padece graves problemas de insuficiencia de energía, agua y suelo, es decir, de condiciones básicas de infraestructura para la localización de la actividad industrial, y las cifras de inversión en instalaciones industriales siguen un ritmo de crecimiento muy inferior al del resto de los sectores productivos, lo cual contribuye a aumentar el desfase entre éstos y aquél. La participación del sector público en la industria regional es prácticamente nula.

La insularidad, de un lado, y la existencia de los arbitrios «ad valorem» sobre las mercancías de importación y exportación que vienen aplicando los cabildos de cada isla suponen graves dificultades para el desenvolvimiento normal de las actividades industriales, y un grave inconveniente para la posibilidad de una especialización y complementariedad de cada isla respecto del conjunto. Excepción hecha de la refinería de petróleos de Tenerife, ambas provincias son competidoras en los mismos tipos de actividades industriales en el mercado local y en el exterior. El análisis de las relaciones industriales a escala local, insular y regional denota, ade-

---

(\*) En 1970, y excluida construcción, sólo alcanzaba el 15 % del empleo total.

más, que existen muy escasos vínculos de dependencia entre las industrias canarias. Todo ello constituye un serio obstáculo para el crecimiento autosostenido del sector.

2.21. Los subsectores industriales de mayor relevancia, tanto por el empleo que proporcionan, como por su contribución al producto industrial bruto, son:

- Alimenticias y bebidas.
- Tabaco.
- Químicas.
- Artes gráficas.
- Materiales de construcción.

A los que siguen, en orden decreciente:

- Transformados metálicos.
- Madera y corcho.
- Metálicas básicas.

La industria básica está, en general, localizada en el interior de las áreas metropolitanas de Gran Canaria y Tenerife y existen algunas plantas de conservación de pescado en Lanzarote y La Gomera, cuya actividad está ligada a la de las flotas insulares.

Exceptuados los casos de actividades cuyos productos satisfacen la demanda intermedia, y desde el punto de vista del sentido final de su producción, la industria localizada en Canarias tiene un carácter mixto, en el sentido de que es abastecedora del mercado local y, al propio tiempo, exportadora.

2.22. Para estudiar las tendencias del sector industrial se han analizado preferentemente las cifras de exportación hacia el exterior de la región. Se calcula que el crecimiento de la exportación de productos industriales (\*) representó, en cantidades físicas, una tasa anual acumulativa del 7'09 por 100 entre 1963 y 1969, en tanto que el crecimiento de las exportaciones totales de la región sólo alcanzó una tasa del 4'9 por 100 en el mismo período (\*\*). Si a los productos industriales considerados se agregasen los de la industria de reparación naval, la tasa de crecimiento de las exportaciones sería aún mayor.

---

(\*) Productos alimenticios, bebidas y tabaco. Productos químicos. El conjunto de la industria regional exporta más del 50 % de su producción.

(\*\*) Calculadas por un ajuste lineal de la tendencia.

El crecimiento del empleo en la industria regional a lo largo de ese período fue de un 20'52 por 100, equivalente a una tasa media anual acumulativa del 3'10 por 100. El crecimiento de la productividad fue, por otra parte, bastante bajo, ya que si bien el volumen de horas/hombre trabajadas en el conjunto de la industria creció a una tasa anual acumulativa del 5'90 por 100, en relación con el incremento del valor añadido bruto horario, la tasa de crecimiento de la productividad media del trabajo sólo representó un 2'03 por 100 durante la serie cronológica analizada, índice evidente de un bajo nivel de capitalización.

2.23. A partir de las anteriores estimaciones, cabe hacer una extrapolación de carácter orientativo sobre las tendencias «naturales» o «inertes» del crecimiento del empleo industrial, en la plena conciencia de la validez relativa de este ejercicio, dado que el crecimiento real del empleo dependerá primordialmente de las medidas de planificación que se adopten.

El empleo de personal asalariado en 14 ramas industriales de la región era, en 1970, de 89.716 individuos, según datos del Instituto Nacional de Previsión, los que 43.083 correspondían a la provincia de Santa Cruz de Tenerife y 46.633, a la de Las Palmas. Eliminando de las cifras anteriores los datos relativos al empleo en construcción y obras públicas, ya que en sentido estricto no constituyen una actividad industrial, la cifra real de empleo industrial era de 52.196 individuos.

Si se extrapolara hasta el año 1985 la tasa de crecimiento anual de empleo (\*) se obtendría una cifra de 98.389 individuos ocupados por la industria regional, lo que representaría un 18'10 por 100 de la demanda de empleo, que se derivaría de las tendencias demográficas analizadas.

De acuerdo con los datos de distribución sectorial del empleo, la participación del empleo asalariado industrial en el conjunto de las actividades productivas habría pasado de un 15 por 100 en 1970 a un 19 por 100 en 1985 (excluida la construcción).

---

(\*) La tasa a extrapolar sería la del crecimiento del volumen total de horas/hombre trabajadas (5'9 %) por considerarla más representativa de las posibilidades de empleo por la industria. Se ha estimado luego una cifra estándar de 2.400 horas por individuo ocupado y año.

## Actividades de servicios

2.24. La capacidad de este conjunto de actividades productivas como generadoras de nuevo empleo se ha puesto de manifiesto en Canarias en los últimos diez años. La terciarización de la economía se está produciendo de forma acelerada, especialmente a partir de las actividades turísticas, los servicios comerciales y los transportes marítimos y aéreos. Puede suponerse que esta tendencia continuará operando.

## Turismo

2.25. Aunque hacer proyecciones hacia el futuro sobre este tipo de actividades resulta especialmente difícil, se intentará conseguir un marco de referencia *mínimo* que sirva de base a la reflexión.

Se estima en 800.000 el número de turistas que han visitado Canarias en 1970, siendo su evolución en los últimos seis años como sigue:

<i>Año</i>	<i>Número total</i>	<i>Indice</i>	<i>Tasa inter-anual</i>
1965	279.707	100	—
1966	341.166	121	21
1967	484.498	173	42
1968	541.937	193	12
1969	651.097	232	20
1970 (*)	800.000 (*)	286 (*)	22 (*)

(\*) Estimaciones.

*Fuentes:* Delegaciones Provinciales de Información y Turismo.

La oferta turística regional se ha analizado sólo a partir de la evolución de las plazas hoteleras (\*), y su evolución fue la siguiente en el mismo período de tiempo:

<i>Año</i>	<i>Número total</i>	<i>Índice</i>	<i>Tasa inter-anual</i>
1965	15.520	100	—
1966	18.451	118	18
1967	21.837	141	18
1968	26.988	174	23
1969	30.824	198	14
1970 (*)	35.000 (*)	225 (*)	13 (*)

(\*) Estimaciones.

*Fuentes:* Delegaciones Provinciales de Información y Turismo.

Mientras en 1965 visitaron Canarias 18 turistas por cada plaza hotelera, en 1970 llegaron unos 22 turistas por plaza.

Si se parte de la hipótesis que las plazas extrahoteleras han tenido un ritmo de crecimiento semejante al de las hoteleras, cabe llegar a la conclusión de que se está produciendo una ligera mejora de la tasa de ocupación por plaza.

El último dato disponible en cuanto a la duración media de la estancia por turista procede de 1968 e indica que la media de pernoctaciones se elevó en Canarias a 7'5, frente a una media nacional de 4'3. La permanencia en Canarias de los turistas extranjeros es de 8'2 pernoctancias por turista, también superior a la media nacional.

2.26. Aunque la tasa interanual de incremento del número de turistas sea oscilante entre 1966 y 1970, un posible ajuste lineal de su evolución permitirá obtener una aproximación grosera al número de turistas que visitarán Canarias en los próximos 15 años.

El ajuste proporciona los siguientes valores teóricos:

1975 = 1.322.721 turistas

1980 = 1.864.851 »

1985 = 2.406.981 »

En relación con la oferta turística, la evolución previsible del número de plazas hoteleras en la región, a partir de un

(\*) Aunque no cabe dudar de la importancia de las plazas extrahoteleras, no se dispone de información sobre las mismas.

ajuste lineal sobre las cifras de los últimos años (1966-70), proporciona las siguientes cifras:

Número de plazas hoteleras en 1975 =	56.076
» » » » » 1980 =	77.116
» » » » » 1985 =	96.156

Relacionando ahora plazas y turistas en 1985, el número de turistas que entraría en ese año se habría elevado a 25 por cada plaza hotelera.

2.27. Si se considera que en la actualidad, y en el sector hostelería exclusivamente, existen aproximadamente 0'60 individuos ocupados por plaza, y que, de acuerdo con esta primera aproximación, se generarían hasta 1985 unas 61.156 nuevas plazas hoteleras, este sector demandaría un volumen aproximado de nuevo empleo de 36.700 individuos.

### **Comercio y transporte**

2.28. Las actividades comerciales y de transporte, que crecen de modo ininterrumpido, seguirán demandando empleo neto en los próximos años, y aún cuando su cuantificación sea mucho más difícil que en el caso de la hostelería, puede llegar a ser igualmente importante.

Por su parte, las actividades financieras y de nuevos servicios, y lo que hoy comienza a denominarse sector cuaternario, de rapidísimo crecimiento, demandarán nuevo empleo en función de la tasa global de crecimiento que se vaya produciendo en el archipiélago.

## USOS DEL SUELO Y PROCESO DE URBANIZACION

2.29. La importancia que es preciso atribuir dentro de la planificación del desarrollo al uso que se hace del territorio regional, y que, en definitiva, justifica la introducción de los métodos propios de la Ordenación del Territorio, se deriva de dos consideraciones fundamentales:

- a) Existen problemas específicos de escasez de suelo disponible para la satisfactoria evolución de las aglomeraciones urbanas, lo que puede afectar tanto a su eficacia funcional en tanto que centros de actividad económica, como a su adecuación para la vida humana, en virtud de las altas densidades y problemas derivados que aquella escasez trae consigo.
- b) Genéricamente, el suelo tiene un carácter de recurso natural susceptible de distintos aprovechamientos con productividades distintas, lo que no puede considerarse una simple cuestión de mercado desde el momento que el beneficio óptimo que el propietario individual puede obtener de un determinado uso del suelo no representa forzosamente un óptimo para la colectividad.

Ambos planteamientos no son independientes, puesto que en el último las decisiones que se adopten determinarán la configuración general del medio ambiente y la distribución geográfica de la población. Así, por ejemplo, el fomento de nuevas actividades capaces de atraer a la población fuera de las grandes aglomeraciones podrá contribuir a aliviar los problemas relativos a la congestión de las mismas. O puede, por el contrario, ser conveniente adoptar para esas otras actividades formas de desarrollo tales que no atraigan a su inmediata proximidad un volumen significativo de población, siempre que se demuestre que las ventajas de la concentración en las áreas metropolitanas son superiores a sus desventajas, en cuyo caso sería necesario abordar los problemas específicos de congestión por medios más directos.

2.30. El análisis teórico de las ventajas y desventajas de diferentes soluciones alternativas, en cuanto al uso del suelo, no plantea grandes problemas metodológicos. El problema fundamental puede consistir en traducir los resultados a normativas encuadradas en el marco legal disponible, y po-

líticas de actuación concreta, destinadas a satisfacer el mayor número posible de los objetivos que se adopten.

2.31. Como tal proceso metodológico de análisis territorial, el planteamiento de las alternativas de ampliación de los centros metropolitanos y urbanos existentes puede sintetizarse en la investigación de sus limitaciones topográficas e infraestructurales, así como de las posibilidades de expansión óptima de las redes de servicios existentes en una u otra dirección. De las condiciones de accesibilidad entre zonas eventualmente destinadas a distintos usos se desprenderán ciertos criterios no menos importantes.

En cuanto a las restantes actividades consumidoras de suelo en gran escala, que serán fundamentalmente las agrarias, turísticas e infraestructurales, así como las industriales en áreas específicas, será preciso realizar una valoración de costes y beneficios generales de la implantación de diferentes usos alternativos sobre una zona u otra.

A este respecto, quizá es preciso aclarar que no siendo las alternativas a dilucidar en cada zona independientes de las que correspondan a las restantes, en el marco de la Ordenación del Territorio el problema no puede reducirse a una evaluación simple de productividades marginales de cada alternativa. Así, por ejemplo, hay que recordar que por imperativo natural ineludible, las formas de vida propias de la sociedad urbanizada llevan aparejadas el consumo de grandes áreas de suelo natural virgen para el disfrute del ocio, e incluso, como ocurre ya en determinados países, la subvención de ciertas explotaciones agrícolas no rentables por sí mismas, pero, sin embargo, esenciales para mantener el equilibrio ecológico.

Con estas salvedades, en términos estrictamente analíticos, el problema se podría reducir a evaluar la productividad comparativa de mantener las diferentes áreas actualmente destinadas a usos agrarios o transformarlas en turísticas u otros usos. Ello llevaría a la valoración de los terrenos agrícolas por procedimientos tales como la capitalización de su renta neta anual, lo que, sumado al coste único de urbanización y edificación en cada caso, proporcionará índices comparativos de la conveniencia de destinar una u otra área a usos distintos de los agrarios.

En el caso de que el nuevo uso haya de desempeñar una función más ligada a la estructura local de actividades que

la que tendría si del turismo se tratase, el análisis se habría de completar con el de sus costes de operación en una u otra ubicación alternativa. Si son dos de estas actividades las que compiten entre sí, como, por ejemplo, las actividades portuarias y urbanas en ambos centros metropolitanos, la evaluación sería evidentemente más compleja, aunque también estaría seguramente más predeterminada.

2.32. La aplicación del proceso descrito en los apartados anteriores a la situación actual suministraría las bases preliminares para la preparación de estrategias espaciales alternativas, lo que, como más tarde se verá, constituye una fase fundamental en el proceso metodológico de preparación del Plan. La amplitud del análisis a efectuar para determinar en cada zona del territorio regional aptitudes preferenciales para distintos usos en relación o su situación actual supera las limitaciones de este Informe. Se ha intentado, sin embargo, enmarcar, en primera aproximación, las dimensiones generales de los problemas que será preciso considerar, pero prácticamente los resultados del trabajo realizado se deducen a dos constataciones elementales: la de determinados problemas obvios, que se expondrán más adelante, y la de que es absolutamente preciso al proceso de planeamiento físico elaborar información específica, de la que actualmente no se dispone. Entre las fuentes informativas manejadas destaca la inexistencia de series temporales de fotografía aérea homogéneas para la región (que habrían de permitir el análisis sistemático de la evolución por zonas de los usos del suelo en relación al conjunto de actividades regionales), la disparidad en los datos consignados por el Censo Agrario de 1962 con respecto a los procedentes de los Anuarios Estadísticos de la Producción Agrícola del Ministerio de Agricultura, y en algunos casos, la aparente contradicción de estos últimos con una supuesta evidencia empírica.

2.33. A pesar de ello, y a título esencialmente orientativo, se consignan en el cuadro adjunto algunos datos elementales elaborados directamente o procedentes del Anuario citado, correspondiente a 1965.

Los datos de carácter físico permiten situar en su real dimensión el problema genérico de escasez de suelo útil en la región, agravante de otros problemas que de él se derivan. La cota de 600 metros de altitud corresponde al límite superior de la zona climática de medianías, y por debajo de ella



Superficie	Total (Has.)	Alta (>600 mts.) % sobre total	Pendiente >15 % % sobre total	Improductiva 1965. % sobre total	Productiva no labrada 1965. % sobre total	Labrada 1965. % sobre total	Secano 1965. % sobre total	Regadío 1965. % sobre total
Area								
Tenerife	205.800	55,0 %	71,0 % *					
La Palma	73.000	61,5 %	88,5 %					
La Gomera	38.000	45,0 %	96,5 %					
El Hierro	27.800	49,0 %	77,1 %					
Provincia de Santa Cruz de Tenerife	344.600	54,7 %	78,1 %	29,1 %	53,6 %	17,3 %	13,1 %	4,2 %
Gran Canaria	153.200	35,0 %	73,0 %					
Fuerteventura	172.500	1,0 %	35,0 %					
Lanzarote	74.600	0,0 %	47,0 % *					
Provincia de Las Palmas de G. C.	400.300	13,9 %	51,5 %	30,0 %	47,5 %	22,5 %	13,8 %	8,7 %
Región	744.900	32,8 %	47,6 %	29,5 %	50,1 %	20,4 %	13,5 %	6,9 %

(\*) Se incluyen en estos porcentajes, por sus especialidades características, Las Cañadas del Teide y ciertas áreas volcánicas de formación reciente en Lanzarote, de pendiente inferior al 15 %.

Si se comparasen los porcentajes que representaban en 1965 las tierras labradas dentro de las productivas (en el cuadro citado, referidos a la superficie total), a niveles regional y nacional, se apreciarían también diferencias significativas. Mientras para el conjunto del país este porcentaje oscilaba alrededor del 43 por 100, en la región era sólo del 28'6 por 100, lo que indica que, proporcionalmente, se labran en ésta menos terrenos que en la península, aunque se hace de manera más intensiva, como lo indican los respectivos porcentajes de regadío en tierras productivas.

2.34. Por lo que se refiere a la evolución cuantitativa de la superficie regional productiva, las cifras consignadas para cada provincia en los anuarios de 1960 a 1965 indican que la superficie labrada presentó en la de Las Palmas de Gran Canaria una relativa estabilidad en ese período, mientras que la no labrada acusaba grandes oscilaciones, debido a su dependencia de factores climáticos —caso de los pastos y erial a pastos—. Es conveniente señalar aquí que la importancia del barbecho en la región es muy escasa, excepción hecha de las dos islas más próximas a la costa africana (Lanzarote y Fuerteventura). Para la provincia citada se observa que mientras las superficies labradas de secano experimentaban una disminución paulatina, las dedicadas a regadío manifestaban una tendencia opuesta.

En cuanto a la provincia de Santa Cruz de Tenerife, la superficie destinada a cultivos de secano disminuyó también progresivamente, mientras que la de regadío permaneció sensiblemente constante en el período considerado.

2.35. En los estudios del Plan de Ordenación del Territorio será preciso investigar en qué medida se han operado cambios en las tendencias observadas, para las distintas áreas regionales. Se tiene la impresión de que, particularmente en Gran Canaria y Tenerife, la tendencia regresiva de los cultivos de secano se sigue manifestando con cierta intensidad en la zona de medianías, mientras que posiblemente habrá aumentado la superficie de regadío por ampliación de los cultivos dedicados a plataneras en las zonas costeras, así como por la introducción de nuevos cultivos, fundamentalmente los forzados.

## El proceso de urbanización

2.36. Por lo que se refiere a los usos urbanos como consumidores de suelo en gran escala, para un planeamiento elemental del proceso seguido en la región, sería preciso distinguir un primer período histórico que llega aproximadamente hasta el comienzo de la década de los 60, y un segundo período a lo largo de la misma que tiene especial significación para las islas en que, como Gran Canaria y Tenerife, la demanda turística ha introducido ya alteraciones sustanciales en la estructura urbanística, o está en curso de producirlas, como Lanzarote y Fuerteventura.

2.37. Hasta los años 60, en el proceso de urbanización de Gran Canaria y Tenerife es una característica dominante el crecimiento paulatino de ambos centros metropolitanos, hasta llegar a concentrar en cada uno de ellos más de la mitad de la población insular respectiva. Por lo demás, un reducido número de cabezas de comarcas, en su mayoría de dimensión inferior a los 10.000 habitantes y situadas en las áreas septentrionales de mayor riqueza agrícola de ambas islas, experimentan un crecimiento relativamente atenuado, y una parte importante de la población se distribuye sin llegar a constituir núcleos urbanos, de forma lineal y dispersa, a lo largo de las carreteras y caminos que representan una posibilidad de acceso. Este sencillo determinante de la estructura urbanística es una característica dominante en todas las islas.

Así, en la isla de La Palma la población se distribuye de manera casi uniforme a lo largo de todo el perímetro insular, salvo la importante polarización que representan en las vertientes oriental y occidental los núcleos de Santa Cruz de La Palma y Los Llanos de Aridane, respectivamente.

Las restantes islas presentan una estructura urbana absolutamente coincidente con sus características agrícolas. La población de La Gomera se distribuye sobre los ejes radiales de los cuatro valles más importantes de la isla, y la de El Hierro, en el perímetro nororiental de la meseta central, permaneciendo su vertiente sur-occidental prácticamente deshabitada. La población de Fuerteventura es proporcionalmente la menos dispersa del conjunto regional, en razón de las características propias de la isla, y la de Lanzarote se reparte

por las zonas centro-orientales de mayor pluviometría con una polarización creciente sobre su capital, Arrecife.

En general, hay que señalar que la concentración progresiva de la población en las áreas metropolitanas ha estado acompañada de un proceso de pérdida simultánea de población en algunas de las islas de menores niveles de actividad económica, como La Gomera, Fuerteventura y El Hierro.

2.39. De acuerdo con lo expuesto en los apartados anteriores, la configuración agrícola del territorio, la red de carreteras y la situación de los puertos principales han sido históricamente los principales factores de localización de la población regional.

El espectacular incremento de la demanda turística en la última década está introduciendo importantes modificaciones en la estructura urbanística, sin perjuicio, no obstante, de la continuidad en el fenómeno de concentración metropolitana, e incluso acentuándolo, como en el caso de Las Palmas de Gran Canaria.

2.40. Independientemente del crecimiento turístico de la propia ciudad de Las Palmas, gran parte de la costa sur-occidental de la isla está sometida a una fuerte presión de la demanda turística.

Simultáneamente se ha iniciado en esta misma área la promoción de determinadas actividades industriales y se ha incrementado notablemente la superficie destinada a cultivos forzados en régimen de regadío. La aparición de estas nuevas actividades y su efecto a largo plazo sobre la distribución de la población, junto a los problemas de competencia entre usos, han de traer consigo una notoria expansión de los límites del área metropolitana, que, en el orden práctico, planteará graves problemas al no venir acompañada de una adecuación paralela de las competencias político-administrativas en sus aspectos urbanísticos.

2.41. Un fenómeno parecido, aunque más acentuado y con una problemática más compleja, se plantea en Tenerife, por consolidación del hecho turístico en el extremo Norte del área metropolitana, superponiéndose sobre toda la zona costera del valle de La Orotava a las áreas insulares de más alto valor agrícola hasta el presente. El nivel de precios del suelo que se ha alcanzado en esta zona, con el consiguiente abandono prematuro de los cultivos y proliferación de las promociones turísticas dispersas de reducida dimensión y

elevada densidad, y la estructuración sistemática del ambiente natural alcanzan en ella proporciones seriamente alarmantes, tanto en orden al futuro en sí del espacio geográfico, como en cuanto al efecto ahuyentador del propio turismo. Los síntomas de esta posible regresión no hay que buscarlos, desde luego, en el negocio especulativo de las agencias de viajes importadoras de turistas, que tienen invertidos capitales propios en las instalaciones hoteleras, sino en las dificultades crecientes con que éstas se tropiezan para alojar a sus clientes en condiciones poco o nada adecuadas al disfrute del ocio.

Por lo demás, la mejora de la red viaria insular hasta reducir a una tercera parte el tiempo de viaje desde el aeropuerto a la costa sur-occidental de la isla ha acelerado la entrada de una amplia zona insular de este mismo mercado. Según las previsiones del Plan Insular de Ordenación Urbana de Tenerife, ello podría llevar, mediante una política urbanística adecuada, a importantes correcciones en el actual desequilibrio poblacional de la isla, estimándose que para el año 1985 llegaría a residir en la costa suroccidental el 23'24 por 100 de la población insular (actualmente, el 9'12 por 100).

2.42. En el actual proceso de urbanización de Lanzarote y Fuerteventura, sin perjuicio de la proliferación de actividades especulativas, no se aprecian cambios cuantitativos importantes en la reducida estructura urbanística preexistente, pero sí una dinámica acelerada de polarización del crecimiento de los servicios y la población de Lanzarote, sobre su capital, Arrecife.

2.43. En cuanto a la industria y los servicios regionales, tradicionalmente han estado integrados con los principales asentamientos de población, aunque últimamente es perceptible el fenómeno de su inadecuada ubicación en el medio rural, debido a la ausencia de una política urbanística, y, como caso particular, a la falta de oferta de suelo urbanizado y alto precio del que existe sin urbanizar.

Esta ausencia de política urbanística ofrece un balance negativo en lo que se refiere a la degradación de muchos sectores suburbanos y rurales y a las altas densidades existentes en los centros de las áreas metropolitanas, que, al tiempo que han producido un alarmante deterioro del medio ambiente, dan origen a unos elevados costos sociales, debidos

a la congestión y a los gastos de mantenimiento de la infraestructura.

Los déficits de infraestructura urbanística son muy acusados, especialmente en la periferia de las áreas metropolitanas. En este caso, a la inadecuada política urbanística se ha sumado la tradicional escasez de recursos económicos de las Corporaciones Locales.

2.44. Por último, hay que aludir en concreto a uno de los más significativos condicionantes del moderno proceso de urbanización regional, como es el hecho de que en gran número de casos se produce sin planeamiento o al margen de él. Esta actitud ha sido evidente en las áreas metropolitanas y en los desarrollos turísticos, donde incluso viene siendo oficialmente aceptado al permitir la actuación a través de planes especiales que, desvirtuando el concepto que a los mismos asigna la Ley del Suelo, han dado carta de naturaleza a la espontaneidad de las actuaciones individualistas, lo que tiene por consecuencia la escasez de planes generales en toda la región.

PROBLEMAS GENERALES EN  
LAS RELACIONES EMPLEO-POBLACION

2.45. El cuadro de proyección de las tendencias demográficas regionales (\*) presenta en el año tomado como horizonte (1985) una demanda de empleo de 540.000 puestos de trabajo, lo que supone la necesidad de crear 110.000 nuevos puestos a lo largo del período, con una tasa de crecimiento anual acumulativa del 1'7 por 100. De acuerdo con el análisis efectuado en el capítulo anterior, la actual coyuntura canaria puede ofrecer una oportunidad, históricamente excepcional, de alcanzar tal objetivo, pero para ello será necesario desarrollar una amplia gama de sectores productivos, potenciando los que ya existen y creando otros, lo que demandará, entre otras medidas, inversiones importantes.

(\*)

	<i>Población activa regional</i>		<i>Demanda de empleo regional</i>	
Sector 1. <sup>ario</sup>	154.800	38 %	124.200	23 %
» 2. <sup>ario</sup>	103.200	24 %	189.000	35 %
» 3. <sup>ario</sup>	172.000	40 %	227.800	42 %
TOTAL . . .	430.000	100 %	540.000	100 %

2.46. Junto al problema de dotación global de empleo para la población potencialmente activa, es preciso considerar la distribución de la misma en los diferentes sectores. La extrapolación de las tendencias observadas en los últimos años arroja en el año horizonte una distribución sectorial del empleo notablemente desequilibrada, consecuencia de la debilidad estructural del sistema económico.

En el capítulo anterior se ha puesto de manifiesto cómo una serie de factores aleatorios podrán jugar un importante papel en la evolución de la actual coyuntura regional, y, por esta razón, los cálculos efectuados con base en las actuales tendencias no pueden considerarse muy representativos de lo que sería la realidad futura en la hipótesis de que no existiera planificación. No obstante, se incluye aquí el resultado de estos cálculos a efectos esencialmente ilustrativos.

El sector primario seguiría perdiendo población activa, frente a un crecimiento apreciable del secundario y el terciario. El flujo neto de individuos procedentes de aquel sector sería del orden de los 30.600, por lo que la demanda de empleo en la industria y en los servicios llegaría a ser de 140.600 nuevos puestos.

En la hipótesis de que ambos sectores continuasen absorbiendo la oferta de mano de obra, y lo hicieran en las mismas proporciones que en los últimos años, el crecimiento de los servicios cubriría 55.800 nuevos puestos de trabajo, frente a 86.200 de la industria. La distribución resultante de la población activa entre los sectores primario, secundario y terciario sería del 23 por 100, 35 por 100 y 42 por 100, respectivamente, en el año horizonte. Ahora bien, en los cálculos anteriores se ha contabilizado como empleo industrial el de la construcción y obras públicas, que en sentido estricto no lo es, por lo que la participación del sector industrial propiamente dicho en el empleo regional sería absolutamente más baja (19 por 100 del total).

2.47. Una estructura de distribución del empleo como la esbozada presenta graves problemas de desequilibrio hacia uno de los sectores, los servicios en este caso. Su crecimiento como sector económico ha obedecido en buena medida a la mejor rentabilidad financiera de las inversiones en el subsector turístico, pero, desde el punto de vista de la planificación, es preciso considerar que la utilización especulativa del capital que esta situación comporta es ajena al problema de su rentabilidad social en términos de empleo.

Una parte sustancial de las inversiones privadas se destinan a la promoción de unidades extrahoteleras, que prácticamente ciñen su oferta de trabajo a aquél que se relaciona con la construcción. A este problema hay que atribuir una mayor gravedad si se considera que este tipo de promociones, socialmente poco rentables, consumen, además, importantes cantidades de suelo escaso, desvirtuando, en definitiva, los esfuerzos del sector público nacional y regional por poner ese suelo en condiciones de explotación mediante dotación de infraestructuras generales (aeropuertos, agua y carreteras).

A partir de la constatación de estos problemas, y teniendo en cuenta la evolución de las condiciones del mercado, la Ordenación del Territorio, concebida con carácter dinámico, deberá vincular el suelo disponible a aquellos usos que en

cada período de actuación produzcan un aprovechamiento óptimo de los recursos regionales.

2.48. Entre otros obstáculos de carácter cualitativo que frenan las posibilidades de transformación estructural de la economía canaria, interesa recoger aquí aquéllos que afectan más directamente al empleo.

Las relaciones de propiedad imperantes en la región producen una estructura de distribución personal de la renta fuertemente estratificada, y, simultáneamente, se dan en la población niveles muy bajos de formación cultural y profesional, lo que permite que los cuadros medios y superiores de la estructura socioprofesional sean cubiertos en una parte sustancial por inmigrantes, muchos de ellos de nacionalidad extranjera.

2.49. Por otra parte, aunque en Canarias la temporada turística cubre prácticamente todo el año, presenta importantes diferencias en intensidad entre los períodos de invierno y verano, por lo que la oferta de trabajo en las actividades derivadas adolece de los inconvenientes del paro estacional.

Las diferentes formas de planificación social deberán, en definitiva, enfrentarse tanto al problema de la regulación de este subsector, como al de intentar compensar su atractivo dentro del panorama de la estructura económica general en favor de actividades colectivamente más rentables y que contribuyan a dar estabilidad al sistema.

2.50. Por lo que se refiere a los aspectos relativos al uso del territorio regional, el primer problema a considerar se refiere a la necesidad de vincular el suelo disponible a aquellos usos que, en cada período de actuación, produzcan un aprovechamiento óptimo de los recursos regionales. Esto implica la necesidad de decidir en las competencias entre usos que se planteen sobre una misma área. Este es el caso concreto de amplias áreas costeras sometidas a la alternativa turismo/producción agrícola de alto valor, y de las áreas portuarias, en competencia con los restantes usos urbanos.

Naturalmente, el problema adquiere su auténtica dimensión ante la consideración de que en la región el suelo útil disponible es, como ya se ha dicho, muy escaso y sometido a mecanismos de libre mercado, por lo que en muchas ocasiones ambas alternativas son mutuamente excluyentes.

2.51. La segunda cuestión se centra en llegar a determinar si se han de producir en la región cambios sistemá-

ticos en la relación distribución geográfica de la población/ /usos del suelo. Es un hecho empíricamente comprobado que la mano de obra se desplaza a los lugares donde su propia productividad marginal es máxima y donde puede obtener la mayor remuneración por su trabajo, hecho que en la región ha tenido hasta ahora su principal manifestación en torno a ambos centros metropolitanos. Sin embargo, ello no quiere decir en manera alguna que tales desplazamientos se realicen en condiciones aceptables. En general, se plantean graves problemas de viviendas, de largos desplazamientos, e incluso de separación familiar, que no obtienen respuesta adecuada.

Desde el punto de vista de la planificación integral, el tratamiento de estos problemas podría llevar a la alternativa de sustituir en alguna medida los gastos de vivienda por los de transporte, o viceversa. Así, por ejemplo, las características alarmantes del problema suburbial en las áreas metropolitanas podrían aconsejar la inversión selectiva de fondos públicos en la creación y subvención de un auténtico sistema de transporte público capaz de atender eficientemente los requisitos de transporte diario entre aquellas áreas metropolitanas y el interior de sus islas respectivas. Pero si los desplazamientos masivos de población laboral han de llevar a la sobrecarga del sistema de transporte y a la congestión de las carreteras, será preciso afrontar complementariamente el problema de la dotación de viviendas en todos sus niveles de demanda.

2.52. Resulta evidente que, en todo caso, será preciso mejorar y racionalizar la oferta de suelo urbanizado en los lugares y momentos precisos, así como adecuar las infraestructuras de urbanización y equipamiento dentro de un sistema jerárquico de asentamientos urbanos.

La racionalización de la oferta de suelo implicará la modificación de los medios usados hasta la fecha por la Administración, que se han revelado ineficaces para atender la demanda. En primer lugar, debe diversificarse la oferta, adecuándola a todos los tipos de iniciativa existentes en el campo de la construcción; en segundo lugar, se debe garantizar la existencia permanente de suelo apto, con planeamiento aprobado e infraestructura primaria realizada, y, finalmente, se debe llevar hasta sus últimas consecuencias una política fiscal respecto al suelo que haga revertir las plusvalías a la comunidad.

Este último instrumento, si bien tiene un interés de carácter general, es especialmente útil en la región, donde, como se viene repitiendo, el suelo juega un papel de recurso de esencial importancia para el desarrollo. Para dar una idea del nivel de especulación a que se ha llegado, basta tener en cuenta que se ha estimado que el valor de mercado del suelo de influencia urbana es en la actualidad equivalente a la mitad de la Renta Regional de la Propiedad, Empresa y Capital.

2.53. Con el carácter de problema complementario, se debe nuevamente hacer mención a la insuficiencia e inadecuación del planeamiento físico. Esta cuestión no debe nunca constituir una barrera para el desarrollo, al contrario de como ha venido ocurriendo hasta el presente. Un nuevo planeamiento debe basarse en un sistema coherente y escalonado de planes de ordenación, de acuerdo con la realidad física de los asentamientos, e incluyendo los órganos de gestión adecuados a los nuevos ámbitos que se contemplen. Todo ello resultará de especial urgencia en las áreas metropolitanas y en aquellas otras zonas donde, debido a la aparición de nuevas actividades económicas, de nuevas infraestructuras, o de ambas simultáneamente, es previsible el desarrollo de nuevos asentamientos de población.

**SECCION 3**

**DISCUSION DE OBJETIVOS EN RELACION  
CON LOS PROBLEMAS ENUNCIADOS**

## **Ampliar y verificar la economía**

3.1. Las principales exportaciones de Canarias —productos agrícolas de elevado valor, y turismo— tienen en común que no son artículos de primera necesidad para el comercio mundial. Por tanto, son fuertemente vulnerables a regresiones cíclicas, incluso parciales, de los posibles mercados importadores, principalmente el NW de Europa y España peninsular. Por lo demás, los mercados para algunas de las exportaciones son muy limitados.

Los efectos de estos movimientos cíclicos podrían reducirse por medio de un programa destinado a diversificar la economía, y, a su vez, proporcionar empleo tanto por consolidación de los factores de producción actuales, como por potenciación de nuevas formas de desarrollo. A continuación se hacen algunas consideraciones al respecto. Una importante observación previa es que el carácter abierto del sistema económico impondrá en cualquier caso la necesidad de previsión continua y control interior de la economía.

Como ya se ha indicado en la sección 2, en el *sector primario*, hay posibilidades limitadas de desarrollar nuevos cultivos para exportación; en algunos casos, esta diversificación podría conducir a una utilización más intensa de capital en equipos tales como los invernaderos, etc., y también para extender su uso a una mayor parte del año. Sin embargo, puede ser importante examinar si la diversificación de cultivos podría conducir a la sustitución de importaciones, tanto para consumo local como turístico. En una primera aproximación parece que la producción intensiva de carne de vacuno, de porcino y de aves, podría llegar a ser viable.

Estos casos, y posiblemente algunos otros, requerirán un análisis más detallado.

Respecto al *sector manufacturero*, la escasez de recursos locales limita las posibilidades de desarrollo hasta el punto de que los beneficios del incremento de la producción se pierden a través de las fugas —incremento de las importaciones y transferencias al exterior de los beneficios y ahorros—. Esto no quiere decir que no se deban promover industrias manufactureras seleccionadas, pero, dado que en general harán poco uso de recursos locales que no sean tierra y trabajo, su contribución a la economía estará confinada al valor añadido por el trabajo canario.

Puesto que el principal componente canario en el coste total de los bienes producidos es el coste de trabajo, los salarios reales percibidos por los trabajadores no deberán desfasarse de su productividad para evitar costes adicionales para las industrias a localizar en la región. Sin embargo, no puede olvidarse que, a partir de una situación de pleno empleo de los recursos, los aumentos de la productividad del trabajo procederán fundamentalmente de los flujos netos de inversión de capital. De otro modo, estas industrias no serían competitivas. Siendo Canarias una zona franca, será imposible protegerla a través de barreras arancelarias, lo que no implica que no puedan disfrutar de otros tipos de apoyo.

Hay varias fuentes de costos adicionales, de los cuales los más importantes son:

- Transportes de materiales (incluyendo combustibles), productos intermedios o finales, equipos y personal.
- Deseconomías como resultado de la escala reducida de producción.
- Deseconomías como resultado de la ausencia de relaciones de interdependencia.

Las industrias manufactureras a seleccionar deberán reunir, por tanto, una o más de las siguientes características:

- Uso de materiales locales (fruta, verdura, pescado, etc.).
- Adecuación al aumento creciente de la productividad de la mano de obra canaria.
- Elevado valor añadido en relación al coste de los materiales, incluyendo transporte, etc. (coste c.i.f.).
- Bajo coste del transporte de productos intermedios o finales en función de:

- a) Abastecimiento del mercado local (sustitución de importaciones).
- b) Elevada relación valor/volumen para los bienes exportados.

— Bajas deseconomías por escala reducida.

— Poca dependencia de conexiones con otras actividades.

El último punto requiere mayor explicación. Actualmente existen ya ciertas interrelaciones potenciales (por ejemplo de la refinería de petróleos e industrias químicas) y otras pueden surgir de un sistema coordinado de desarrollo industrial con énfasis deliberado en la interdependencia. En un apéndice a este Informe se dará, a título ilustrativo, un ejemplo de este tipo de «complejos industriales». Los efectos de tal sistema pueden ser mayores que la suma de sus partes, y los costes se reducirán.

La posible diversificación de los *servicios* da lugar a diferentes consideraciones. Las actividades de servicios actuales que producen más beneficios son las relacionadas con los puertos y con el turismo, que tienen posibilidades de expansión ulterior y, especialmente, en el caso del turismo, donde la expansión podría hacerse hacia una gama más amplia de niveles de coste. La importancia de Canarias como centro comercial está relacionada en gran medida con las reexportaciones a través de los avituallamientos de buques y las compras de los turistas.

Actividades tan diversas como banca, seguros y servicios financieros, enseñanza científica superior a nivel internacional, medios de investigación y otras varias, podrían representar nuevos tipos de actividades de servicios. Tienen todas en común que, al menos inicialmente, emplearían a pocos canarios y tendrían un efecto multiplicador muy reducido. La expansión de la banca y servicios financieros probablemente debería acompañarse con modificaciones en el sistema fiscal, lo cual suscita importantes cuestiones políticas. La experiencia general de territorios donde se ofrecen privilegios fiscales especiales para promover el crecimiento de estos servicios es que su efecto local es mínimo, con tendencia a incrementar, más que a reducir, la estratificación social.

### **Optimizar las relaciones empleo/población**

3.2. Si el crecimiento del empleo no se adecuara al crecimiento de la población y a su transformación sociológica

en razón de las formas de desarrollo actualmente operantes, el pueblo canario podría verse de nuevo enfrentado a la emigración hacia el exterior de la región. Los costes de esta emigración es preciso medirlos tanto en términos de bienestar humano como en términos económicos.

Siendo obvias las razones sociales para una disponibilidad de empleos adecuados al progreso individual y colectivo en todas las áreas del país, existen también poderosas razones económicas no menos evidentes.

El crecimiento de la producción nacional depende muy directamente del mejor uso de sus reservas laborales, y ello es claramente incompatible con el desempleo y bajos niveles de actividad económica que caracterizan a las áreas de emigración. Emigran siempre los individuos **potencialmente más** dinámicos, con lo que el desequilibrio regional, lejos de corregirse, se agrava progresivamente.

Desde este punto de vista económico pueden caber dudas sobre la oportunidad de interferir en el libre juego de las fuerzas que determinan hoy estos equilibrios regionales en las diferentes naciones, *siempre que la fuerza laboral no se vea obligada a abandonar el país*. Sin embargo, es un hecho históricamente constatado que la emigración desde Canarias se dirige mayoritariamente hacia el exterior y no sería previsible que esta circunstancia se modificara en el futuro, habida cuenta de la especial carga de distanciamiento que las características regionales imponen a la emigración.

Actualmente no hay mucho desempleo en Canarias, aunque existe un subempleo importante en el sector agrícola y en algunas ocupaciones urbanas. Dado que la edad media de la población es baja y su tasa de crecimiento rápida, podría producirse desempleo (posiblemente emigración) en los próximos años, a menos que la tasa de crecimiento económico pueda mantenerse al mismo nivel que las de crecimiento de población.

Por otra parte, y dado que los puestos más elevados en la escala socio-profesional son ocupados frecuentemente por no canarios, al disponer de un nivel superior de formación profesional, un objetivo de política regional será elevar no solamente el volumen, sino también la calidad del empleo de los canarios.

La política de desarrollo económico debe procurar tanto la expansión del empleo definido como básico, como el incremento de los elementos básicos en el grupo intermedio (\*).

Los objetivos en cuanto al empleo se pueden resumir así:

- Maximización del empleo total, en parte directamente, y en parte por la elevación de los multiplicadores.
- Elevación del nivel de los empleos, por mejora en las enseñanzas .
- Desarrollo selectivo que conduzca a mejorar la distribución de empleos, apuntando a la complementariedad entre las actividades.
- Como resultado de la combinación de estos objetivos, la elevación de los niveles reales de renta y la mejora de su distribución.

### **Facilitar la integración económica, social y cultural de la región**

3.3. En la sección 2 se han puesto de manifiesto las desventajas objetivas que la desmembración física, económica, social, administrativa y cultural impone a la región. Un objetivo claro de su desarrollo y ordenación espacial debe ser la superación de estos efectos desfavorables en la medida de lo posible, de lo que se derivará una potenciación social y cultural efectiva y el aprovechamiento óptimo de los recursos, y, consecuentemente, una máxima rentabilidad de las inversiones a largo plazo.

El tema de la rentabilidad de las inversiones puede plantear cuestiones sobre su mejor localización.

No es necesario resaltar la existencia de áreas progresivas en la región junto a otras áreas claramente regresivas. En términos estrictamente económicos se plantea el difícil problema de determinar si resulta más rentable trasladar el empleo e intentar mantener la antigua distribución de la población, o trasladar esta población hacia los centros de empleo que constituyen ciertas áreas turísticas, y, principalmente, las dos áreas metropolitanas. El tema de las economías y deseconomías de estas últimas será objeto de análisis detallado durante la II Fase. Interesa ahora evaluar cómo influye en sus economías generales el mejor o peor aprovechamiento de su entorno territorial, contrastando así el obje-

(\*) Ver Sección 4, apartado 4.13.

tivo que a nivel nacional se ha definido en el III Plan como «potenciación del medio rural y de las cabeceras de comarca».

El tema, más o menos estudiado a nivel teórico, viene una manifestación clara dentro de la región.

Las acciones económicas tienden a localizarse en las áreas progresivas según un efecto espiral creciente: La localización de una actividad productiva genera una demanda inicial en el sector de la construcción, con la inversión consiguiente, y una demanda derivada de empleo en el mismo sector. El empleo permanente propio de la actividad se cubre luego sobre la base de salarios competitivos, salarios que atraen inmigración y provocan demanda de vivienda y otras inversiones sociales. Además de una nueva demanda de empleo en construcción, la inversión pública genera niveles comparativamente mayores de eficiencia, y el capital privado es atraído en un proceso reiterativo y auto-multiplicador.

Contrariamente, algunas de las islas llamadas menores y determinadas áreas de Tenerife y Gran Canaria están enfrentadas a una economía en retroceso progresivo. El empobrecimiento de los sistemas y medios de producción y la falta de inversión determinan el desempleo de la población por emigración de los sectores más dinámicos y, consecuentemente, la resistencia a la innovación y el agotamiento cultural.

Por lo que a la planificación se refiere, el sistema de evaluación de necesidades hasta ahora seguido para determinar las inversiones, incide en esta misma mecánica.

Los argumentos sociales en contra de esta situación son obvios, y son válidas, también con igual fuerza, las razones económicas aludidas en favor de una política de incremento y adecuación del empleo en la región. Queda teóricamente en pie el problema de cuantificación y ponderación de los beneficios y costos que se derivan de la concentración de este empleo, así como los perjuicios económicos y sociales derivados del despilfarro de recursos inherentes a la regresión de ciertas áreas, y de las presiones a que se ve sometida la población de las mismas.

Aunque una investigación profunda de estos temas y su cuantificación, en la medida en que sea posible, será objeto del Plan de Ordenación durante el primer bienio del III Plan, pueden hacerse desde ahora algunas consideraciones generales que se traducen en otros tantos criterios para fijar los

objetivos del desarrollo en sus aspectos de localización geográfica.

Una primera aproximación al tema de las tendencias generales del conjunto regional ha puesto de manifiesto que no puede hablarse de crisis agrícola general, sino más bien de crisis de determinados productos agrícolas y de sus sistemas de explotación. De cara a una renovación de la agricultura, detectada como posible y necesaria, la mayor parte de las zonas hoy regresivas encierran, entre otros, recursos hidrológicos, paisajísticos y de suelo, y una capacidad turística potencial, que no pueden ser despilfarrados. La consideración de la escasez de suelo tiene una especial relevancia ante el problema de la elevada densidad de concentración humana en la región.

Mientras las economías de la concentración van en provecho directo de los agentes económicos que la activan, sus mayores deseconomías y costes sociales son sufragados por el conjunto de la comunidad. En un sistema subdesarrollado como es el de la Región Canaria, el volumen de las emigraciones internas no guarda una relación directa con el incremento de la productividad en los centros urbanos, puesto que la capacidad de éstos para absorber la emigración agrícola queda prácticamente confinada al sector de la construcción. A menudo los individuos que emigran hacia las áreas metropolitanas sufren largos períodos de desempleo y permanecen inadaptados como «campesinos urbanos», con índices relativamente altos de trastornos psicológicos y desórdenes sociales.

El problema crítico de la escasez de viviendas, que afecta principalmente a estas clases sociales, coexiste con el abandono de viviendas en sus lugares de origen, y es evidente que no es éste el único capital social ya invertido que se malogra en las áreas que se despueblan.

Aunque alguna de estas consideraciones, forzosamente de carácter general, podrían ser contrarrestadas por otras tantas fruto de un estudio más profundo de las ventajas de la concentración, existe una argumentación fundamental en favor de una política de desconcentración económica, y es el hecho de que las islas de La Gomera, El Hierro y Fuerteventura, y determinadas zonas del suroeste de Gran Canaria, *han avanzado ya en el proceso de despoblamiento hasta un punto en que puede afirmarse que una emigración adicional hacia las áreas metropolitanas contribuiría a los beneficios del creci-*

miento de éstas en un grado comparativamente muy inferior al que se derivaría de su permanencia. Hay que tener muy en cuenta que el actual proceso de despoblamiento puede desembocar en breve en el *abandono total* de ciertas islas.

### **Óptimo uso de los recursos actuales y conservación del medio.**

### **Máximo aprovechamiento de las posibilidades de desarrollo.**

3.4. y 3.5. Los objetivos definidos en el segundo y tercer nivel representan, como ya se ha dicho, sucesivas aproximaciones a los objetivos más generales hasta aquí discutidos.

De esta forma, la necesidad de asegurar el óptimo uso de *todos* los recursos actuales y de aprovechar al máximo cualquier otra posibilidad de desarrollo ha sido ya considerada.

Ambos objetivos representan, en definitiva, una voluntad positiva de *aprovechar la actual coyuntura* económica para impedir que se produzcan las crisis cíclicas que históricamente han afectado a la región.

Es importante señalar que la optimización del uso de los recursos *implica que éstos se conserven*, y, por tanto, en la mayor parte de los casos, excluye su aprovechamiento *máximo*. Esta consideración se referirá en el futuro a recursos tales como los hidrológicos o pesqueros, y en el momento actual debe referirse a la destrucción notoria del paisaje como recurso social y turístico por una utilización abusiva y desordenada en esta última actividad.

### **Óptima organización espacial**

3.6. Se entiende la óptima organización espacial como aquel ordenamiento dinámico de las actividades, la población y las comunidades, que permita combinar los factores de producción con la máxima eficiencia en los lugares de producción actuales o futuros, y asegurando a la población regional una dotación y accesibilidad al empleo y a los servicios adecuada a sus necesidades.

De la discusión de los objetivos anteriormente enunciados se desprende la validez y conveniencia de dirigir la política de localización espacial dentro de la región a la creación de

nuevos mercados laborales, de acuerdo con el objetivo nacional de «conseguir un sistema dinámico de equilibrio entre las áreas metropolitanas y centros urbanos cabeceras de comarca», potenciando una distribución de asentamientos que permita, por una parte, la evolución satisfactoria de las áreas metropolitanas en su función de centros de carácter administrativo, financiero, comercial y cultural, y, por otra, el desarrollo de centros de población y empleo fuera de las mismas.

Resulta evidente que ninguno de estos objetivos se podrá lograr si no se arbitra una *eficaz política de suelo* que permita disponer en el tiempo del solar necesario para el desarrollo de los distintos tipos de asentamiento.

En el terreno de las inversiones, su localización geográfica en los Planes de Desarrollo deberá atender no sólo a los déficits actuales y necesidades inmediatas de las diferentes áreas subregionales, puesto que, como ya se ha indicado, una política de este tipo contribuye a agudizar los desequilibrios intra-regionales. Complementariamente, y en razón de los objetivos propuestos, será necesario detectar previamente las potencialidades de cada área y dirigir las inversiones al desarrollo programado de estos recursos.

### **Redistribución espacial y social de la renta**

3.7. Las razones en favor de este objetivo doble son de estricta justicia distributiva y se contienen en la argumentación anterior. La integración regional debe finalmente concebirse como el reparto de las consecuencias del desarrollo entre la población y entre las islas, evitando, en lo que a éstas se refiere, la reproducción simple de las condiciones actuales de Gran Canaria y Tenerife. Para ello deberán arbitrase los medios que permitan una positiva integración de clases, definidos en este análisis como objetivos de nivel inmediato.

### **Aumentar la formación interna de capital**

3.8. Este objetivo afecta a dos aspectos importantes de la inversión considerada globalmente. Por una parte, conseguir un aumento sustancial de la tasa de inversión respecto del PIB, estimulando la creación de ahorro interior, a partir de una elevación de las rentas reales, y que dicho ahorro

sea invertido totalmente en la propia región. Por otra parte, conseguir un aumento importante de la inversión exterior a través del incremento de la tasa de inversión de la Administración Central en Canarias, respecto del Programa de Inversiones Nacional, y, al mismo tiempo, captando recursos de inversión internacional que estimulen las inversiones de capital extranjero privado, y también de las agencias internacionales para el desarrollo (Banco Mundial, ONU, etc.).

Dada la escasez de recursos financieros de la región, que es una de las causas básicas de su atraso, y la importancia que en el desarrollo económico tiene este objetivo, deberán arbitrarse los medios institucionales adecuados para su más rápida consecución. Ello podría alcanzarse a través de la creación de una *entidad financiera regional*, un «pool» de cajas de ahorros, o una institución similar, con capacidad para acudir al mercado internacional de capitales bajo el control de la autoridad monetaria nacional. Esta solución sería compatible con el sistema financiero nacional, e incluso podría tener un carácter transitorio.

### **Elevar las rentas reales del trabajo**

3.9. Dentro del conjunto de objetivos que se proponen, el aumento del nivel real de salarios constituye una de las exigencias sociales más profundas y viene relacionado con el esfuerzo que habrá de hacerse en enseñanza y formación profesional y en la adecuación de las estructuras empresariales regionales.

Importa destacar que ese argumento tiene dos vías de alimentación: La *primera* es la empresarial, que, diversificándose, racionalizándose y con una profunda revisión tecnológica, permita mejorar su rentabilidad y *la productividad económica del conjunto de factores que emplea*. La *segunda* es mucho más indirecta y procede, en lo fundamental, del énfasis que se viene haciendo en relación con la política de inversión pública; así, ofrecer enseñanza gratuita, sanidad en mejores condiciones, transportes más económicos y toda la gama de servicios públicos contribuirán de modo manifiesto, aunque no sea posible su cuantificación, al aumento del nivel de los salarios.

Una última consideración, no menos importante, es la relación entre salarios monetarios y reales, cuya distorsión,

mayor o menor, viene medida por el índice del coste de vida, que en Canarias es superior a la media nacional. Será preciso, por tanto, que se adopten los mecanismos de control necesarios para corregir las erosiones reales de los salarios monetarios y alcanzar así el objetivo propuesto.

## OBJETIVOS DE ACCION INMEDIATA

### **Adecuar la información a las exigencias del planeamiento y el desarrollo**

3.10. Los objetivos definidos en el último nivel constituyen, como se ha dicho, un programa de actuación a corto plazo. En la elaboración de este documento se han puesto de manifiesto una vez más las dificultades que se derivan para la planificación económica o el planeamiento físico, de la carencia de un sistema de información adecuado.

Las mismas dificultades operan sobre la planificación privada de las empresas existentes, e incluso condicionan la aparición de otras nuevas. Lógicamente cabe admitir que esta falta de información de calidad en los momentos oportunos representa una pérdida generalizada de eficiencia en todo el proceso de desarrollo. De ahí la necesidad de tomar como objetivo previo, de acción inmediata, el montaje de un *sistema de información adecuado a las necesidades del planeamiento y el desarrollo.*

### **Constituir los organismos adecuados al montaje y control del planeamiento**

3.11. En la sección 4 de este Informe se pone de manifiesto la importancia del carácter cíclico del proceso del planeamiento, según el cual, tanto en la fase inicial de preparación del Plan como durante su desarrollo ulterior, se deben introducir correcciones y ajustes en las hipótesis iniciales que se derivarán del control de la primera evolución real.

Cualesquiera que sean las estrategias económicas y geográficas que se puedan proponer, la decisión de seleccionar una estrategia y los sistemas de actuación correspondientes es una decisión política que necesita de un organismo capaz de responsabilizarse de su gestión y control.

### **Mejora de la accesibilidad física**

3.12. Transportes y comunicaciones serán el enlace fundamental entre elementos físicos y actividades económicas geográficamente localizadas. Los objetivos de la Ordenación Territorial a este respecto son consecuencia directa de los objetivos más generales hasta aquí considerados, y cabe

resumirlos como logro de *la mayor facilidad de movimientos en la región, con la península y con el mundo exterior*, acompañada del mayor beneficio neto para los usuarios.

La facilidad de movimiento y comunicación entre islas evitará, de acuerdo con los objetivos definidos, que amplias zonas de la región permanezcan aisladas, contribuyendo a su efectiva integración social, económica y cultural.

La mejora de las infraestructuras y servicios de transporte, e incluso la subvención de su funcionamiento, debe considerarse en estrecha correlación con las estrategias de localización geográfica de las actividades básicas y los servicios.

Dentro de cada isla, las inversiones necesarias pueden encontrar una justificación especial como alternativa a la inversión en infraestructura en centros urbanos dispersos, consiguiendo una mejora funcional de la economía y las condiciones de vida mediante una más fácil accesibilidad al empleo y a los servicios en centros programados al efecto, de acuerdo con los objetivos de la planificación nacional.

### **Adecuar las estructuras empresariales a las exigencias del desarrollo**

3.13. En el proceso de desarrollo canario jugará un papel fundamental la capacidad de adaptación de las empresas a la evolución de las condiciones del mercado, que, tratándose de una economía abierta, se produce de forma más dinámica que en las economías cerradas.

Adoptando las decisiones adecuadas, la planificación deberá facilitar los procesos de reconversión, concentración, asociación, etc., de empresas, que tiendan a mejorar y racionalizar su estructura productiva, incluyendo una participación directa del sector público en actividades donde su importancia neurálgica lo aconseje, de acuerdo con la experiencia propia e internacional.

La adecuación de la estructura empresarial viene exigida por la necesidad de mejorar sustancialmente la productividad y permitir la introducción de los avances tecnológicos imprescindibles en un proceso de crecimiento continuo y eficaz. En este sentido es necesario resaltar la importancia que el movimiento cooperativo puede llegar a alcanzar; particularmente en la agricultura, donde existiendo un anacrónico sis-

tema de empresa de carácter familiar, facilitado por la dispersión de la propiedad, la cooperativa ha representado ya en algunos casos el vehículo de racionalización de los procesos productivos.

### **Adecuación del régimen económico, administrativo y fiscal a las exigencias del desarrollo**

3.14. Una política de desarrollo regional implicará la existencia de un aparato institucional eficaz y flexible cuya esfera de competencias abarque todo el espacio regional.

El primer problema de adecuación es de naturaleza regional interna, y se refiere a la inexistencia de una administración regional propiamente dicha, capaz de ejercer un control eficaz sobre la ordenación de los recursos, la política presupuestaria, el gasto público, etc.

El segundo aspecto se refiere a la división de funciones respecto de la Administración Central, tanto por lo que concierne a las esferas respectivas de competencia, como al papel concreto que cada una de ellas habrá de desempeñar en el terreno de las inversiones públicas.

La política de regionalización-descentralización jugará un papel fundamental en este orden de ideas.

En el aspecto económico, la importancia de la cuestión de las franquicias y el carácter abierto de la economía regional implica que no deberá producirse ninguna alteración en el mismo sin que venga precedida de un análisis y justificación en profundidad de sus consecuencias, lo que requiere una planificación cuidadosa del futuro y la existencia de los organismos responsables de su gestión directa.

La necesidad de adecuar, asimismo, el sistema fiscal a las necesidades crecientes de recursos financieros del sector público y a una justa política de redistribución de la riqueza en la región hacen imprescindible el replanteamiento del papel que en ella juega el sistema fiscal como palanca del desarrollo regional e insular.

### **Maximizar la investigación pública**

3.15. En un sistema económico subdesarrollado como es el de la Región Canaria, caracterizado por su escasa actividad empresarial y un tipo de inversión predominantemente especulativo a corto plazo, el carácter subsidiario del sector pú-

blico no resulta viable dentro de un programa de desarrollo, y es necesaria su intervención directa en las actividades productivas. Resulta obvio que este tipo de actividad inversora habrá de recaer de modo especial en algunos sectores de carácter neurálgico dentro del sistema.

Del conjunto de argumentos contenidos en este Informe se deduce que las áreas de actuación más adecuadas parecen ser las siguientes:

- *Mejora de las infraestructuras y los servicios públicos* para facilitar, con carácter general, el desarrollo económico y territorial.
- *Mejora de los servicios públicos de carácter social* que a continuación se discuten.
- *Desarrollo de actividades productivas de envergadura* que no serían cubiertas por la iniciativa privada.

Estando esta última dirigida por el mercado hacia el sector turístico, la inversión pública debería volcarse sobre el sector agrícola y, particularmente, sobre el sector industrial, en actividades suplementarias de refino, industria naval, petroquímica, siderúrgica, etc., con fuertes multiplicadores internos de empleo y renta.

### **Mejora de la educación y la formación profesional**

3.16. Constituye un principio comúnmente aceptado que la educación es una de las primeras bases del desarrollo. La población es, por otra parte, el principal recurso con que cuenta Canarias, y, dada su estructura de edades extraordinariamente joven, casi las tres cuartas partes de la población regional está aún en edad hábil para progresar en el terreno de la educación.

Canarias es la región española de mayor índice de analfabetismo, y la preparación cultural y técnica de esta población joven, potencialmente productiva, es muy deficiente. Ninguna de las formas de desarrollo que se consideran viables se adecuaría a los objetivos propuestos sin una preparación cultural y profesional acelerada de la población.

### **Optimizar las dotaciones sociales**

3.17. Este objetivo inmediato no sólo se argumenta a partir de criterios de justicia social. La Ordenación del Territorio regional debe tomar también como objetivo el con-

seguir dotaciones sociales que permitan alcanzar niveles dignos en los grupos sociales organizados en comunidad sobre las siete islas.

En algunos aspectos, la gravedad de los problemas derivados del déficit de dotación social impone la consideración de umbrales mínimos concebidos en forma práctica y con absoluto sentido de la dinámica temporal. Este es el caso de la dotación de viviendas en las principales aglomeraciones, donde el desfase entre oferta y demanda y los subsiguientes problemas de chabolismo no podrán nunca resolverse con acciones premiosas pero siempre limitadas del sector público.

La inoperancia comprobada de los sistemas tradicionales de actuación para cubrir las necesidades cualitativas y cuantitativas de la población exige preparar cuidadosamente determinados programas de urgencia para la construcción de viviendas seriadas en áreas convenientemente dotadas y planeadas para su reconversión futura. Siendo los medios disponibles limitados, estas viviendas deberán ser provisionales en algunos casos, pero no puede mantenerse a la población obrera emigrante construyendo sus viviendas en la clandestinidad, sobre una trama urbana caótica que al cabo de pocos años será reedificada sin adecuación, o mediante remodelación a unos costes absurdos.

Por otra parte, sólo una decidida política de este tipo, en cuanto al conjunto de dotaciones sociales a nivel regional, permitirá optimizar el uso de los recursos naturales y la conservación del medio, evitando que ciertas islas menores o parte de las islas mayores queden inutilizadas por emigración y degradación total del territorio, hecho este último del que ya existen algunas experiencias en la región.

### **Otros objetivos**

3.18. Finalmente, y como objetivos directos del Plan de Ordenación del Territorio —indirectos en cuanto a la región como objeto de planeamiento— será necesario:

- Localizar y proteger contra usos inadecuados aquellas áreas que resulten especialmente útiles al desarrollo de la agricultura, en los términos que se anuncian en este Informe, o aquéllas que simplemente se considere necesario proteger para el equilibrio ecológico.

- Arbitrar los medios para conservación y mejora de las áreas de interés paisajístico, histórico y cultural, y de los parques nacionales e insulares.
- En su virtud, establecer una normativa que evite la proliferación desordenada de actuaciones urbanísticas dispersas, sometiéndolas al mayor interés público, a una economía de servicios que permita establecer adecuados niveles de dotación y al cumplimiento general de los objetivos anteriores.
- En cuanto al tema específico de las actuaciones urbanísticas de índole turística, es perentoria su regulación a fin de evitar una transferencia desordenada de los recursos de suelo a explotaciones cuya productividad es ajena a los objetivos regionales propuestos, tanto desde el punto de vista de la economía financiera, como de las posibilidades de empleo que llevan implícitas.

**SECCION 4**

**BASE METODOLOGICA PARA EL PLAN  
DE ORDENACION DEL TERRITORIO**

## INTRODUCCION TEORICA. METODOLOGIA DE PLANEAMIENTO A APLICAR EN LA REGION

Para la formulación de una metodología de planeamiento adecuada a la Región Canaria se ha discutido una amplia gama de temas usuales en la teoría y técnicas del planeamiento regional. En apéndices a este documento se hará referencia a muchos de ellos. El propósito de esta introducción es describir el *planeamiento sistemático* que finalmente se recomienda para la elaboración del Plan.

4.1. En las actuales condiciones de Canarias, el tratamiento sistemático de los problemas de ordenación del territorio debería desarrollarse inicialmente en cuatro fases principales:

- Formulación de objetivos a largo y corto plazo.
- Formulación de estrategias alternativas para alcanzar los objetivos acordados.
- Evaluación de estas estrategias.
- Creación de un organismo regional de gestión y control del planeamiento.

La selección y puesta en práctica de la estrategia o estrategias seleccionadas, a raíz de su evaluación comparativa, así como el posterior proceso de control y corrección continúa del desarrollo del Plan, serán responsabilidad de este organismo.

4.2. Esta división en fases del proceso de planeamiento lleva implícito un carácter cíclico o recurrente según el cual la formulación de estrategias y su evaluación en relación con los objetivos implicará el refinamiento progresivo de las es-

trategias convencionalmente definidas, y aun de los propios objetivos.

Un aspecto particularmente importante dentro de este proceso cíclico, en que será necesario definir estrategias económicas globales aplicables a la región en conjunto, y estrategias especiales o geográficas para ordenar dentro de ellas las actividades y la población (\*), es el efecto recurrente de las estrategias espaciales sobre las económicas, en tanto que los costes asociados a una determinada distribución espacial pueden afectar claramente a la estrategia económica preferida.

4.3. La aplicación de este planeamiento sistemático al estudio de la estructura urbana de la región implicará la identificación de componentes (población, empleo, transporte, servicios, etc.) dentro del sistema urbano más complejo, y el análisis de sus interrelaciones de cara a determinar el grado de variabilidad de las mismas.

Análogamente, dentro de este planeamiento, el estudio del sistema económico deberá comenzar por la individualización de componentes tales como capital, inversión, exportaciones, consumo, etc. La necesidad de efectuar estas subdivisiones es una consecuencia directa de la sistemática del proceso y se aplicará a todas las fases del mismo. Así, por ejemplo, para el estudio de temas como la creación y localización de nuevo empleo, actuación sobre las emigraciones, reestructuración de las áreas metropolitanas, etc., las subdivisiones se referirán a aspectos tales como población, formas alternativas de empleo, distancias domicilio-trabajo, medida de la congestión, etc.

4.4. El tipo de relaciones a considerar entre los componentes del sistema urbano son, pues, *relaciones de influencia mutua*, que pueden representarse mediante formulaciones matemáticas con arreglo a ciertos principios. El conjunto de estas formulaciones constituye un «modelo» de la realidad que permite, no sin importantes limitaciones, simular las repercusiones de cambios hipotéticos dentro de un subsistema (ej., empleo) sobre otros subsistemas (ej., población o comercio).

Dentro de la metodología del Plan de Ordenación del Territorio, el uso de modelos de interacción espacial ayudará

(\*) Ver capítulo 2 en esta Sección.

a la elaboración y comprobación a escala insular de las estrategias alternativas de desarrollo regional definidas con base en los objetivos de planeamiento y como resultado del modelo agregado (regional) de interacción económica. El uso de estos modelos se circunscribirá a aquellas islas en las que la complejidad de su problemática así lo requiera.

A esta escala será suficiente el uso de modelos analíticos sencillos basados en la teoría clásica de la localización (\*). En cambio, en la construcción de un modelo a escala de las áreas metropolitanas sería deseable mejorar su alcance, introduciendo en el procedimiento de simulación determinados refinamientos en relación con el comportamiento de los sistemas metropolitanos. Sin embargo, este tipo de factores, tales como, por ejemplo, el funcionamiento del mercado de viviendas, son más difíciles de simular directamente, razón por la que este tipo de «modelos de comportamiento» está menos desarrollado.

4.5. Las fases de elaboración de los modelos a aplicar en el planeamiento de la región pueden resumirse así:

1. *Análisis del potencial de desarrollo*, mediante estudio y valoración de los factores condicionantes de la competitividad canaria en relación a la península y el mundo exterior, factores que incluyen los sistemas financieros, administrativos y fiscales. A partir de este análisis, la recomendación de líneas generales de desarrollo es la base preliminar para la construcción del modelo económico.
2. *Identificación de las variables exógenas*, tales como gasto público, formación bruta de capital fijo, demanda de exportación, que no condicionan el tipo de modelo económico a elegir.
3. *Elección del modelo económico regional*. Los modelos a utilizar para el análisis del sistema económico regional y la planificación del desarrollo estarán basados en una combinación de las tablas imput/output y las técnicas de optimización.

En este nivel, y como resultado del modelo económico regional, se podrán establecer y evaluar estrategias alterna-

---

(\*) En particular sobre la teoría gravitatoria y del centro nodal («Central place»). Hasta el momento, este tipo de modelos son los más evolucionados.

tivas (\*) y será necesario estudiar su compatibilidad con la programación del III Plan. También en este nivel se identificarán aquellos aspectos de la estrategia espacial que son exógenos al modelo de localización, tales como los condicionantes geográficos, costos, y aquellos aspectos de «comportamiento» del sistema urbano que no son susceptibles de extrapolación lineal, todos ellos condicionantes de la «forma» del desarrollo urbano. Algunos de estos aspectos podrían llegar a ser objeto de modelos parciales de simulación e incorporarse al modelo espacial general.

4. *Elección del modelo espacial*, como resultado de los pasos anteriores.

La evaluación en este nivel incluirá el uso del «Cuadro Balance de Planeamiento» (\*), útil en la comparación de estrategias espaciales.

### **Conclusiones**

4.6. Las conclusiones más importantes que cabe derivar del anterior proceso son:

- a) La necesidad de construir el modelo económico regional de modo que sus resultados puedan tomarse como datos exógenos de partida para el modelo o los modelos espaciales.
- b) La importancia del carácter cíclico y los aspectos de control del planeamiento, dado que a la escala regional se deberá coordinar muy diversas propuestas de escala insular o sectorial.
- c) La necesidad de montar un sistema de información eficiente.

Es claro que aunque el desarrollo de estrategias espaciales y económicas se ha expuesto como una secuencia lógica desde el nivel más global hasta los más desagregados, muchas partes de esta secuencia se podrán desarrollar en paralelo. La propia necesidad de coordinar el Plan de Ordenación con otros planeamientos nacionales o regionales impone condiciones a tal secuencia. Sin embargo, la aceptación de sus líneas más generales garantizará la economía de esfuerzos y el óptimo uso de recursos en la preparación de una estrategia regional para Canarias.

(\*) Las técnicas de evaluación se describen en el capítulo 4.º de esta Sección.

(\*) Planning Balance Sheet.

## CONSIDERACIONES PREVIAS A LA FORMULACION DE ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS

4.7. La formulación de estrategias alternativas permitirá evaluar comparativamente las diferentes soluciones que puedan plantearse en términos prácticos para el logro de los objetivos de planeamiento.

Normalmente, la estrategia seleccionada combinará las ventajas de varias de las alternativas planteadas.

Deberán distinguirse dos niveles en su preparación:

- a) Estrategias económicas alternativas para la región en conjunto.
- b) Estrategias geográficas o espaciales dentro de la región.

El primer nivel impone la consideración de los factores que condicionan el desarrollo en forma global o agregada (\*), y de las posibilidades de desarrollo. Las alternativas corresponderán a combinaciones de los sectores básicos de la economía con diferente grado de énfasis en cada uno de ellos.

En el segundo nivel se considera su asignación espacial, es decir, su desagregación en términos de ubicación de actividades y población. Las alternativas corresponderán a diferentes formas de desarrollo urbano tales como concentración, dispersión o creación de nuevos centros. En ambos niveles se planteará la discusión de los objetivos previamente definidos, y dentro del proceso cíclico de planeamiento, su posible modificación.

4.8. Para la elaboración de diferentes estrategias económicas será necesario preparar una lista exhaustiva de posibilidades sectoriales de desarrollo, efectuando luego una cuidadosa selección y combinación de las mismas sobre la base de los criterios elaborados en la definición previa de objetivos y la consideración especial de los *efectos multiplicadores* sobre la renta, el empleo y la población, asociados a cada alternativa.

La teoría de los multiplicadores puede ilustrarse muy claramente en el sector turístico al que se ciñen muchos de los ingresos invisibles de la región, así como gran parte del déficit visible.

---

(\*) En el capítulo 2.º de la Sección 2, se hace una primera aproximación al estudio de estos factores.

## El multiplicador de renta

4.9. Por el momento no es posible calcular el multiplicador con un cierto grado de aproximación, debido a la ausencia de datos. Sin embargo, se debería intentar en la Fase II para llegar a una estimación de su orden de magnitud, que será, desde luego, mucho más bajo que en el caso de una economía más diversificada y que en el caso de que la canaria fuese una economía cerrada. La metodología para llegar al multiplicador de renta requiere un cálculo de las rentas obtenidas por cualquier forma de empleo, deduciendo las fugas de la economía canaria por importaciones, pago fuera de Canarias de interés y capital y las remesas hacia el exterior de Canarias de cierta cantidad de ahorro.

4.10. Cualquier unidad de crecimiento se deriva de una o más de las siguientes cuatro fuentes: capital exterior, capital interior, (generado por la reinversión del interés, etc., de inversiones previas), ahorro local y, en algunos casos, impuestos locales (principalmente en el caso de inversiones del sector público local). La propia unidad de crecimiento da origen al pago de los gastos del capital, a importaciones (con cierto reintegro en la economía canaria a través de la tasa «ad valorem» de importación), a rentas locales y a remesas al exterior. Las rentas locales, a su vez, originan ahorro (en parte remitido al exterior y en parte retenido), importaciones, nuevas rentas locales y más remesas al exterior. Los mismos efectos se repiten en cada etapa, teóricamente, un número infinito de veces.

El multiplicador de rentas es la suma de todas las rentas generadas hasta la misma etapa, menos todos los pagos exteriores y ahorros interiores, dividido por las rentas generadas en la primera etapa con la misma deducción.

## Actividades básicas y no básicas

4.11. La metodología de planeamiento regional y, en particular, la construcción de un modelo matemático para el estudio de la localización espacial de las actividades económicas y la población impone la necesidad de distinguir constantemente entre los sectores básico y no básico de la economía. Sin embargo, el diferenciar rígidamente estas dos categorías induce a confusión. Hay una categoría intermedia en la que el empleo contiene elementos básicos y no básicos.

4.12. Por lo que se refiere a Canarias, las actividades básicas se pueden definir como aquéllas que existen para procurar bienes y servicios para la exportación desde la región al exterior, o desde ciertas partes de la región (áreas metropolitanas y otras zonas inferiores en jerarquía) a otras partes de la región. Es decir, comprenderán todas las exportaciones del sector agrícola, el sector turístico, refinado de petróleos y actividades asociadas, y algunas otras actividades, principalmente, pero no de modo exclusivo, en el sector manufacturero.

4.13. El segundo grupo, o intermedio, comprende, principalmente en Canarias, actividades de servicios que proporcionan exportaciones y satisfacen necesidades no locales, además de las locales. Aquí están incluidos el comercio y cierto número de actividades de exportaciones que se combinan con la satisfacción de la demanda local. En el momento actual, no quedan incluidos en forma apreciable servicios tales como seguros y banca, que son proporcionados en su mayor parte desde fuera de la región (\*); debe prestarse atención a las posibilidades de incrementar el componente básico de algunos de estos servicios.

4.14. El grupo no básico comprende los servicios restantes y también ciertas formas de manufactura que abastecen exclusivamente necesidades locales. Es característico de la economía canaria que ambas actividades estén relativamente poco desarrolladas, siendo reemplazadas, en parte, por importaciones. Esto equivale a decir que parte del efecto multiplicador del empleo básico no se llega a percibir en absoluto dentro de la economía canaria, sino que se transfiere en forma de empleos a la España peninsular y a otros lugares, donde se convierten en básicos. Este fenómeno es la causa principal del bajo multiplicador de empleo y también del bajo multiplicador de renta al que se alude más arriba.

4.15. El sector público necesita una consideración especial. Se deberá dividir en dos partes:

La primera parte comprende la infraestructura, cuyos beneficios se extienden a través de toda la economía y son percibidos tanto por el sector básico como por el intermedio y el no básico. La infraestructura en sí es parcialmente básica,

---

(\*) La Banca en menor proporción que los Seguros por la existencia de la Federación Regional de Cajas de Ahorros.

pues su funcionamiento permite la expansión de servicios exportables.

La segunda parte comprende otros servicios públicos, tales como enseñanza, vivienda, sanidad, etc., cuyo efecto beneficia en su totalidad o principalmente a la población local, y que, por tanto, son no básicos. La construcción, tanto en el sector público como en otros sectores, debe considerarse como una actividad parcialmente básica, de nuevo con la observación de que su efecto multiplicador es bajo en Canarias, a causa de la importación de materiales, equipos, etc., y también de ciertos especialistas, que serían proporcionados por la propia economía si su base no fuera tan limitada.

### **El multiplicador de empleo**

4.16. El cálculo de multiplicador de empleo de una determinada forma de actividad básica presenta aún mayores dificultades que el cálculo multiplicador de renta. En principio, será necesario definir la naturaleza exacta del multiplicador en una economía como la canaria, donde una elevada proporción de la actividad básica está en el sector servicios.

Se supone que en las condiciones actuales el multiplicador de empleo es bajo, pero no será posible estimarlo con una aproximación aceptable hasta disponer de los datos del censo de 1970. El bajo multiplicador de renta implica un bajo multiplicador de empleo, pues algunas de las actividades que de otro modo se generarían por el multiplicador son reemplazadas por las importaciones, y, además, la tendencia a transferir intereses y ahorros al exterior conduce a una baja tasa de formación interna de capital, de modo que se generan menos actividades posteriores.

El desarrollo de actividades que tiendan a sustituir importaciones debe, pues, sugerirse como un objetivo de la política económica.

## ESTRATEGIAS ESPACIALES ALTERNATIVAS

4.17. En la formulación de estrategias espaciales alternativas, el primer aspecto a considerar será el *total agregado de empleo y población*, que variará de acuerdo con la estrategia económica elegida.

En el párrafo anterior se señaló cómo los multiplicadores de renta y empleo son bajos. Análogamente, se comprende que la tasa de participación (\*) es baja, representado un multiplicador de población relativamente alto.

La elevación del multiplicador de empleo no exige de forma automática el aumento de la población total, ya que si se puede situar el nuevo empleo en secciones de la población en la actualidad económicamente inactivas, el multiplicador de población disminuirá. Por consiguiente, la población total a abastecer y a ubicar no será influenciada solamente por la tasa global de crecimiento del empleo que aquél crea.

Los postulados generales que se admiten en torno al crecimiento futuro de la población son en sí mismos un importante condicionamiento de las estrategias alternativas. Algunas de ellas podrían implicar emigración o inmigración neta. En estos casos es peligroso suponer que la tasa de crecimiento natural de la población se mantendría necesariamente en su nivel actual.

Una política que exigiese emigración neta produciría un descenso en la tasa de crecimiento vegetativo a causa de la pérdida de individuos dentro del grupo de edades más prolijo; una política de inmigración neta tendría el efecto contrario. Además, puede esperarse que la elevada tasa actual de crecimiento vegetativo disminuya como resultado de los factores sociales, incluyendo la extensión de los períodos de escolaridad, y la mayor participación femenina en el empleo. El efecto de estos factores sociales no será probablemente muy importante, al menos durante algunos años, y puede ser ignorado en gran parte en el momento actual.

---

(\*) Se considera preferible basar los cálculos de población sobre la tasa de participación en vez de sobre la tasa de actividad. La tasa de participación se define como el porcentaje respecto a la población total que representa la población económicamente activa, siendo el multiplicador de población el recíproco de aquella multiplicado por 10. La forma simplificada de la ecuación, es la siguiente (donde B = empleo básico, E = multiplicador de empleo, M = multiplicador de población y P = población total):  $P = B \times E \times M$ . La clave del razonamiento hecho más arriba es que E y M son variables independientes y pueden variar inversamente.

4.18. El segundo aspecto a considerar en la formulación de estrategias espaciales alternativas se refiere a la *ubicación del empleo y la población* sobre áreas geográficas concretas. A este respecto cabe distinguir cuatro elementos fundamentales a combinar en cualquiera de dichas estrategias:

1. Ubicación del empleo básico.
2. Ubicación del empleo no básico o de servicios.
3. Red de transportes y comunicaciones.
4. Costes de urbanización.

### **Empleo básico**

4.19. Las actividades denominadas básicas han sido definidas con anterioridad. Los factores de ubicación para cada una de estas actividades varían según cada caso e incluyen los efectos de las relaciones de interdependencia productiva. También incluyen los costes de transportes y servicios, los costes de los viajes al trabajo y las facilidades de viviendas y otros servicios públicos para la población. Estos factores de ubicación no son independientes, por tanto, de los factores que determinan la ubicación óptima de las actividades en el sector de los servicios.

En el programa de trabajo para la Fase II debe incluirse un análisis detallado caso por caso de los factores de ubicación que sean relevantes, lo que conducirá a la preparación de un índice de ventajas comparativas de ubicación.

### **Empleo de servicios**

4.20. Al principio de la Fase II del análisis será preciso realizar un estudio detallado de la jerarquía de las islas según la teoría del «Central Place», y su relación con la distribución de la población y del empleo básico. (El turismo es aquí un factor conflictivo: puesto que los turistas representan una población temporal, tienden a respaldar un nivel mucho más alto de suministro de servicios locales que el que estaría justificado sobre la base de la población residente local solamente. Esto requerirá un análisis especial. El estudio deberá ser dinámico, teniendo en cuenta los cambios en el sistema a lo largo del tiempo.) A título de ejemplo, puede hacerse una división convencional en tres niveles de jerarquía.

- *Centros «A»*. Los dos centros metropolitanos con un «hinterlands» por encima de los 250.000 habitantes. Areas de influencia estimada (para suministro de servicios ocasionales): radio de 40 minutos.
- *Centros «B»*. Poblaciones de tamaño medio en Gran Canaria y Tenerife, principalmente en las «regiones urbanas»; capitales de las islas de tamaño medio; centros de crecimiento seleccionados para un desarrollo turístico rápido. «Hinterlands» mínimo de 50.000 habitantes, preferiblemente superior. Area de influencia estimada (suministro de servicios semanales): radio de 20 minutos.
- *Centros «C»*. Centros locales de servicios seleccionados en las partes más alejadas de las islas principales y en las islas menores, que suministran servicios a áreas rurales. «Hinterlands» por encima de los 20.000 habitantes. Area de influencia estimada (para suministro de servicios diarios y/o semanales): radio de 10 minutos. Los centros «C» pueden tener una función más importante en las islas pequeñas.

En relación con los centros «B» y «C» se presentan dos cuestiones importantes a resolver:

- *Centros «B»*. Su selección sería clara en algunos casos, pero en otros se plantea en las islas citadas el dilema de, o bien robustecer centros existentes en la periferia de las áreas metropolitanas (como podría ser el caso de Telde, en Gran Canaria, o Güimar, en Tenerife), o bien apoyar el desarrollo turístico más allá de la periferia actual (por ejemplo, Maspalomas, Los Cristianos).
- *Centros «C»*. En relación con ellos se plantearía una cuestión difícil, que consistiría en equilibrar dos principios de actuación que pueden ser contrarios: nivel de servicio y accesibilidad. En algunos casos, la mejora de las comunicaciones incrementará la accesibilidad a un centro más distante con nivel potencial de suministro superior, permitiendo seguir una política más selectiva.

### **Los enlaces de transportes y comunicaciones**

4.21. Los mismos, y la velocidad y coste de los viajes, condicionarán claramente la accesibilidad al empleo y a los

servicios, lo cual es un objetivo básico de mejora. Cuanto mayor sea la velocidad y menor el coste del viaje en la red, mayor será la accesibilidad de la población a las distintas oportunidades de trabajo y a los servicios, y mayor también la posibilidad de políticas selectivas de desarrollo urbano. Elemento importante del estudio de la Fase II será desarrollar un índice detallado y significativo de los tiempos y costes de viaje por distintos medios de transporte, formando parte del sistema de información de base, que pueda utilizarse para medir las accesibilidades al empleo y a los servicios.

Un objetivo fundamental de la estrategia espacial debe ser *disponer el sistema de centros de servicio y los enlaces de comunicaciones de tal manera que la población de las islas tenga dotaciones de servicios y oportunidades de empleo que respondan a estándares aceptados*. Esto debe ser un elemento importante en el programa de la Fase II. Del ejercicio teórico ya se puede adelantar que, aunque esto sería posible en las islas mayores, en las islas menores pueden ser bastante más difícil.

## **Costes de urbanización**

4.22. A causa de las condiciones físicas de Canarias, los costes de dotación de infraestructura básica para el desarrollo urbano (carreteras, agua, saneamiento, electricidad, otros servicios) varían considerablemente según los lugares. El valor del uso del suelo sustituido (normalmente agrícola) variará de igual modo.

El cálculo de estos costes, para pequeñas zonas de cada isla, será también un elemento importante en el trabajo de la Fase II. En esta etapa sólo se puede decir que, particularmente en el caso de Las Palmas, la dispersión periférica del área metropolitana con baja densidad en muchas direcciones puede traer consigo costes de infraestructura muy elevados, habida cuenta de las características del terreno, e imponer los consiguientes costes elevados de operación de los transportes públicos. Esto sería verdad tanto si los lugares de trabajo de los residentes y sus centros de servicios estuvieran centralizados, como descentralizados.

## Resumen

4.23. La ejemplificación anterior ha sacado a la luz algunos de los elementos más importantes que deben entrar en cualquier evaluación de los costes y beneficios de las estrategias alternativas. Algunos se imponen privadamente sobre individuos que se supone los tendrán en cuenta en su decisión sobre la ubicación; otros, sin embargo, se imponen socialmente sobre toda la comunidad; los más importantes son los costes de la infraestructura pública, los costes de funcionamiento de los servicios públicos y los costes de la congestión. Las decisiones de planeamiento que se tomen han de tener muy en cuenta estos costes sociales, que deberán calcularse cuidadosamente en la Fase II del Estudio.

## APROXIMACION A LAS ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS APLICABLES A LA REGION

### Introducción

4.24. Las estrategias alternativas de desarrollo que se puedan definir para la región deberán basarse en una combinación adecuada de dos elementos:

- a) La *tasa de crecimiento* del empleo (y de la productividad) en relación con la tasa de crecimiento de la población activa.
- b) La *localización espacial* de las actividades económicas de forma eficiente (que incluye el análisis de las ventajas e inconvenientes de la concentración o de la dispersión).

En teoría, el aumento del empleo podría ser tan reducido, que produjese una emigración masiva, o tan grande, que fuese necesaria la inmigración de trabajadores para hacer frente a las necesidades de mano de obra. Por ello tiene especial importancia la elección de las alternativas más lógicas, de acuerdo con los objetivos de optimización asignados al Plan. Podría ejemplificarse sobre las alternativas espaciales considerando que en los extremos se hallan dos posibilidades radicalmente opuestas: la concentración de las actividades y de la población en ciertos sitios, o la dispersión de aquéllas en el territorio.

4.25. Las actuales condiciones regionales limitan, sin embargo, las posibilidades reales de elección, por lo que en cualquier caso se tratará de tomar decisiones que tiendan a mantener un equilibrio dinámico entre el crecimiento del empleo y de la población activa, analizando comparativamente las ventajas y desventajas de cada decisión de localización espacial, de tal forma, que, en ambos supuestos, la estrategia seleccionada como *óptima* maximice las ventajas y minimice las desventajas.

Es preciso subrayar que los dos elementos consignados no son independientes, y que ciertos tipos de desarrollo económico imponen formas determinadas de **distribución espacial**. En la medida en que el espacio es un recurso escaso, su uso más eficaz condiciona las posibilidades de desarrollo económico

## Estrategias económicas

4.26. A nivel macroeconómico, la asignación de los recursos (selección de inversiones) para un programa de desarrollo puede apoyarse en alguno de estos criterios, que, lejos de ser excluyentes, suelen ser complementarios:

- a) La maximización del producto de la exportación de bienes y servicios (evitando las fugas descritas en el capítulo 2.2. y aumentando la producción exportable).
- b) La sustitución de ciertas importaciones, previa una estimación de sus ventajas, en términos de costes comparativos.

En ambos supuestos la variable estratégica que es la inversión estará condicionada por la capacidad de financiación interna, y el ahorro que la población pueda realizar sobre el consumo, de acuerdo con su nivel de productividad e ingresos.

4.27. Con el fin de ilustrar las consecuencias que sobre el territorio tendrían estas alternativas, se examinarán algunos ejemplos:

1. El aumento de la producción agrícola para exportación implicaría un alto grado de dispersión espacial de los factores de producción y de sus exigencias de infraestructura (transportes, viviendas, etc.).
2. El aumento de la capacidad de recepción de turismo estaría concentrado en un cierto número de centros medianos y pequeños, con tendencia a extenderse por las zonas costeras, y con la posibilidad de entrar en competencia con la agricultura respecto al uso del suelo. El efecto multiplicador, por otra parte, sería **bajo**.
3. El crecimiento de los servicios portuarios aumentaría su presión sobre los problemas de funcionamiento de las áreas metropolitanas y podría agravar la competencia de usos del suelo urbano.
4. La sustitución de importaciones de productos agrícolas, por la producción local de los mismos, equivaldría a una dispersión de los recursos en el espacio, y podría generar competencia con la agricultura de exportación por el uso del suelo disponible.
5. La producción manufacturera tendería a concentrarse en las áreas metropolitanas para aprovechar las relaciones de interdependencia industrial, la infraestruc-

tura y el mercado de trabajo, con efectos multiplicadores variables de acuerdo con su grado de diversificación.

### **Estrategias espaciales**

4.28. Existen en la región importantes factores que limitarán las posibilidades de elección de estrategias espaciales alternativas. Entre ellos cabe enumerar los siguientes:

- a) La actual distribución de las actividades básicas.
- b) La actual distribución de los centros de servicio.
- c) Los factores físicos limitativos (altitudes, pendientes, etcétera).
- d) Las necesidades de suelo para la ubicación de las nuevas actitudes básicas.

4.29. A modo de ejemplo, ya que este problema será tratado con toda profundidad en el Plan de Ordenación, se pueden considerar las siguientes opciones extremas:

1. *Conservación de la actual jerarquía de los municipios.* (Estos crecerán proporcionalmente al crecimiento de su población).

#### *Ventajas:*

- Mejor uso del capital existente, ampliando su infraestructura, antes que crear una nueva.
- Aprovechamiento del mercado de trabajo y de los servicios urbanos existentes.
- Expansión gradual de los «hinterlands» de suministro de mano de obra y de los usuarios de los servicios a poblaciones más amplias.

#### *Desventajas:*

- Escasez de suelo urbanizable, con la consiguiente elevación de costes.
- Congestión. Este efecto es discutible, y todavía no ha sido cuantificado.

*Descongestión de las áreas metropolitanas.* En alguna medida se podría realizar a través del desarrollo de centros «B» (más los centros «C» apropiados) en la periferia de estas áreas y/o en las regiones urbanas más amplias lindantes con aquéllas. Ello supondría dar prioridad a las inversiones para los centros «B», y la consiguiente restricción para los centros «A» (\*).

---

(\*) Ver apartado 4.20.

#### *Ventajas:*

- Descongestión, si los centros «B» están bien situados y ordenados.
- Fácil acceso a otras partes del área metropolitana para el abastecimiento de mano de obra, y disponibilidad de empleos y servicios superiores (nivel «A») allí donde sean necesarios.
- Capacidad para satisfacer las necesidades de suelo para la localización de nuevas actividades básicas.
- Aprovechamiento de los centros de servicios existentes a partir de un crecimiento progresivo.

#### *Desventajas:*

- Costes elevados de nueva urbanización en el caso de centros completamente nuevos.
- Costes de urbanización elevados en el caso de centros con condiciones físicas difíciles.
- Peligro de provocar competencia entre los usos posibles del suelo.

Esta opción incluye una gama de posibilidades que van desde el robustecimiento de los centros de empleo y de servicios existentes en la periferia de las áreas metropolitanas hasta la implantación de nuevos centros de servicios relacionados con la creación de nuevo empleo básico y con otras fuentes de demanda, especialmente el turismo.

Para hacer la elección son importantes las consideraciones siguientes:

- *La industria manufacturera* obtiene grandes ventajas del acceso a grandes concentraciones de mano de obra y de las interconexiones con otras industrias y servicios. Esto sugiere el promover una concentración en la periferia de las áreas metropolitanas donde se puede encontrar suelo y enlaces de transporte adecuados.
- *El rápido crecimiento del turismo* sugiere la elección de unas pocas áreas de desarrollo concentrado para el turismo de masa, proporcionando una base de empleo sustancial y la posibilidad de crear una serie de centros de servicios que podrían alcanzar rápidamente el nivel «B».
- *Los costes de transporte y otras infraestructuras* probablemente serán menores en los casos de zonas

bajas, pero pueden elevarse exageradamente cuando el terreno sea difícil.

- *Las especiales dificultades de acceso a las islas menores* pueden hacer recomendable la creación en ellas de centros «C» de una categoría especial, con subvenciones que aseguren la normalidad de los abastecimientos.

*Promoción de las zonas más alejadas por medio de la creación de centros «C»*, seleccionados de tal manera, que proporcionen el beneficio social más amplio posible a las poblaciones dispersas, complementariamente, *mejora selectiva de los enlaces de comunicación entre ellos*. En el caso de las islas más alejadas puede ser conveniente dar un «status» peculiar a los centros «C» seleccionados para compensar su situación. Alternativamente, se pueden desarrollar enlaces entre estas islas con centros «B» escogidos en las cercanías de puertos y/o aeropuertos; estos enlaces pueden recibir algún tipo de subvención oficial. (A este respecto, la comunicación de La Gomera y El Hierro con un posible centro «B» en Los Cristianos (Tenerife) es particularmente interesante.)

*Ventajas:*

- Ayuda a disminuir la diferencia de rentas entre las áreas urbanas y rural, al mejorar los niveles de servicio y elevar el nivel de vida «real».
- Ayuda a contener la emigración al exterior.
- Ayuda a elevar el nivel de desarrollo económico al proporcionar cierto empleo local.
- Está de acuerdo con el principio de selectividad de las inversiones.

*Desventajas:*

- Puede no llegar a alcanzar niveles de servicios adecuados.
- Puede no llegar a satisfacer *suficientemente* el criterio de selectividad de las inversiones.
- Puede no llegar a alcanzar su objetivo de contener la emigración al exterior.
- Puede dar como resultado una dispersión antieconómica de fondos de inversión que son limitados.

## Conclusión

4.30. No se puede llegar en esta fase a una conclusión definitiva hasta que se complete el estudio empírico de la Fase II. Pero la estrategia elegida podría basarse en las alternativas siguientes:

- Desarrollo de centros «B» seleccionados en Tenerife y Gran Canaria, que estén bien situados, respecto de los centros «A», de la distribución de la población, de las actividades básicas existentes y de las de probable desarrollo futuro.
- Desarrollo de centros «B» seleccionados en las capitales de las islas de tamaño medio (Arrecife y Santa Cruz de La Palma).
- Desarrollo de centros «C» seleccionados con propósito social en las áreas alejadas, y para el suministro local de servicios en las regiones metropolitanas y urbanas.

Tampoco es posible en esta etapa especificar qué niveles de *inversión para servicios públicos* (escuelas, colegios, hospitales, clínicas, etc.) serían necesarios en cada caso. Esto requerirá un estudio detallado en la Fase II.

4.31. *Las inversiones en transportes*, como ya se ha dicho, pueden acortar las distancias en tiempo y reducir los costes de transportes. Puede haber una justificación para la inversión en transporte (y aun para subvencionar los gastos de su funcionamiento) como una *alternativa* a la inversión dispersa en infraestructura en un cierto número de centros. Este aspecto necesitará un estudio detallado en la Fase II. En la presente etapa sólo es posible concentrar la atención en la importancia que tiene la mejora de las velocidades y el tiempo de los viajes de los transportes públicos, tomando las siguientes medidas:

- Haciendo pleno uso de *servicios rápidos de autobuses* en las autopistas y autovías, que cumplen en Canarias una función equivalente a la de los ferrocarriles en la España peninsular.
- *Introduciendo técnicas mejores de dirección* del tráfico, como la prioridad para autobuses en las entradas a los centros más congestionados; de nuevo, esto da al autobús algunas de las características del ferrocarril en la España peninsular.

- *Mejorando los enlaces entre los diferentes tipos de transportes públicos, especialmente carretera-aire y carretera-mar.*
- *Desarrollando nuevas tecnologías de transporte, tales como hidroalas, hoovercraft y aparatos V/STOL de despegue vertical. A este respecto se debe prestar particularmente atención al problema de mejorar el acceso a las islas menores.*

**SECCION 5**  
**TECNICAS DE EVALUACION**

## TECNICAS DE EVALUACION

### Introducción

4.32. En el óptimo, la técnica de evaluación empleada para seleccionar la estrategia mejor o preferida debería permitir la preparación de un balance de las ventajas y desventajas, de los beneficios y los costes de cada una de las alternativas, ponderándolas de forma coherente. De esta suerte se podría disponer de una evaluación del conjunto de los elementos contenidos en la estrategia seleccionada.

Sin embargo, el hecho es que no existe tal técnica de evaluación global, y los esfuerzos hechos hasta el momento para desarrollarla han fracasado. El problema fundamental aparece cuando se intenta cuantificar factores subjetivos o comparar valores no comparables. La aplicación controlada de las técnicas de evaluación servirá de orientación y ayuda para tomar la decisión final, pero ésta contendrá necesariamente una elevada componente de juicio humano.

4.33. Con estas importantes reservas, las técnicas de evaluación a utilizar deben ser aquellas que contribuyan mejor a:

- Establecer la «deseabilidad» de proyectos concretos.
- Facilitar una base para la selección entre formas alternativas de proyectos y estrategias, incluyendo su localización espacial.
- Identificar y, en la medida que sea posible, cuantificar la «deseabilidad» o la viabilidad de los proyectos y estrategias a recomendar.

Si se tratase solamente de proyectos limitados, como, por ejemplo, proyectos industriales, sería suficiente emplear las

técnicas normales de análisis de costes y beneficios en cualquiera de sus formas, pero éstas no son suficientes para evaluar estrategias de desarrollo que combinan factores económicos espaciales, debido a la dificultad aludida de cuantificar algunos de los factores. Lógicamente, su aplicación a proyectos de planeamiento físico presenta grandes dificultades.

A este objeto hay elaboradas una serie de técnicas de complejidad variable. Algunas de ellas son preferibles a otras, y a continuación se indican aquéllas que parecen ser más adecuadas a la situación canaria en su actual estado de desarrollo.

### **Técnicas a utilizar en la evaluación del Plan Regional de Ordenación**

4.34. El conjunto de evaluaciones a realizar en los estudios del Plan se desarrollarán en tres niveles:

1. Desagregado:
  - Proyectos bien definidos de desarrollo económico.
  - Efectos de estos proyectos sobre el empleo, el nivel y la distribución de sueldos, la ubicación del empleo y de la población y la dotación de servicios de infraestructura.
2. Parcialmente desagregado:
  - Estrategias de desarrollo económico.
  - Efectos de éstas, tal como se han definido en el punto anterior, por áreas metropolitanas de las islas mayores e islas menores.
  - Examen especial de las áreas metropolitanas en cuanto a economías y deseconomías de la concentración.
3. Agregado:
  - Estrategias alternativas de desarrollo económico referidas a la evolución demográfica y social.
  - Estrategias espaciales alternativas.

Para evaluar las diferentes posibilidades y estrategias se recomienda el empleo de una combinación de tres de las técnicas más importantes: el «análisis de costes y beneficios», el «cuadro-balance del planeamiento» y la «lista de comprobación de criterios».

El *análisis de costes y beneficios* es útil en el nivel desagregado (o parcialmente desagregado, cuando se pretende

evaluar un complejo de actividades asociadas). El *cuadro-balance del planeamiento* es aplicable a los tres niveles. Se puede utilizar para evaluar formas alternativas de desarrollo físico incluso la asignación espacial, y también para establecer un orden de preferencia entre estrategias globales. La *lista de comprobación de criterios* es más aplicable en el nivel agregado, y su uso es recomendable en el control de la ejecución del Plan.

4.35. Hay dos formas del *análisis costes-beneficios* que pueden ser especialmente útiles: cuando se trate de proyectos muy bien definidos (como, por ejemplo, una instalación industrial), el método de la *tasa de rendimiento interno* parece ser preferible. Cuando se trate de proyectos de mayor alcance, y especialmente los que necesitan una inversión pública (directa o indirecta en infraestructura), será mejor utilizar el método de la *relación de beneficios y costes*, basada en el *valor neto actual*. Este método deberá emplearse en la evaluación de proyectos que generan importantes costes o beneficios externos, particularmente sociales. A veces habrá que emplear ambos métodos. Los períodos y las tasas de descuento a usar podrán variar para cada proyecto. Basta señalar que en la situación de la región, la tasa de descuento debe referirse al coste de oportunidad del capital en Canarias, y no en la península.

4.36. El valor del *cuadro-balance del planeamiento* dependerá íntegramente de la propia estructura del cuadro, que deberá incorporar todos los intereses afectados a niveles local, comarcal, insular, regional, sectorial y social. La gran ventaja de esta técnica consiste en que permite la aplicación de normas comunes a las unidades desagregadas y al conjunto.

Desde luego, no evita completamente los juicios subjetivos, pero reduce los efectos de falta de ponderación entre los elementos a evaluar. Sin embargo, el cuadro deberá estructurarse muy cuidadosamente, de cara a eliminar, en la medida que sea posible, cualquier distorsión debida a omisiones y faltas de juicio o de ponderación.

4.37. La *lista de comprobación de criterios* u objetivos no constituye en sí una técnica muy útil, dado que sólo se puede aplicar en el nivel agregado. Sin embargo, resulta útil en la comprobación de resultados de las otras técnicas, tomando como criterios los objetivos a largo y corto plazo *acordados previamente*.

4.38. Finalmente, se recomienda que las técnicas a utilizar en el futuro proceso de planeamiento se revisen periódicamente, adaptándolas a las nuevas situaciones y a las diferentes etapas fijadas para alcanzar los objetivos a largo plazo. El planeamiento, sea económico o físico, es un proceso continuo y dinámico, y sus distintas componentes están sujetas a variación. Algunas de estas componentes ganan o pierden importancia, y, por ello, debe poderse cambiar el sistema de ponderación. Igualmente, las condiciones externas serán variables, y estas variaciones podrán influir en alguno de los factores incluidos en la evaluación (como, por ejemplo, la tasa de descuento a emplear en los análisis de costes y beneficios).

**SECCION 6**  
**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## Desarrollo regional

1. Dentro de los problemas de desequilibrio regional que tiene planteados la nación, uno de los casos más graves es el que afecta a la Región Canaria, que, por su carácter insular y lejano, necesita alcanzar unos niveles de autosuficiencia esencialmente distintos a los de las regiones peninsulares.

2. A pesar de la escasez de ciertos recursos naturales, la región puede ofrecer condiciones de partida favorables para garantizar la viabilidad de un programa de desarrollo que tienda a superar su actual situación. Para ello será necesario dotar a las planificaciones especiales que sobre ella se vienen realizando de un carácter integral, no sólo en cuanto a la inclusión de los aspectos territoriales del desarrollo, sino también de los administrativos, financieros y fiscales, de forma que se garantice el uso óptimo de todo tipo de recursos.

3. Se ha insistido en que el proceso de despoblamiento y degradación de las islas de El Hierro, La Gomera y Fuerteventura puede llegar en breve al abandono total, lo que, además de representar un serio despilfarro de recursos, adquiere una especial significación a nivel nacional, por tratarse de territorios insulares. Su integración en el desarrollo regional requiere un conjunto de medidas de urgencia, entre las que se considera prioritaria una subvención de los transportes aéreos y marítimos equivalente, o aun superior, a la que disfruta el ferrocarril en el territorio peninsular, y con una periodicidad concebida no para satisfacer la actual demanda, sino para generar una mayor demanda futura.

4. Las posibilidades más claras de desarrollo de estas islas se centra en los cultivos agrícolas de alto valor (espe-

cialmente La Gomera y El Hierro), pesca y productos derivados, y turismo regional e internacional selectivo. Por tanto, la potenciación de estas actividades dentro de la región deberá hacerse en ellas con carácter prioritario.

### **Población y empleo**

5. Para cubrir la demanda de empleo previsible a nivel regional se necesita un esfuerzo notable de ampliación (de las actividades actuales) y diversificación de la economía, concentrando la acción del sector público en aquellos sectores en que la falta de iniciativa privada reclama su participación directa.

6. La mayor parte de las acciones que pudieran emprenderse en este sentido quedarían anuladas sin un esfuerzo paralelo de investigación tecnológica aplicada, educación y formación profesional (\*) de la población. Además de la educación general básica y científica a nivel regional, el Plan de Educación que se propone emprender la Comisaría del Plan Canarias deberá contemplar los aspectos de formación profesional en correlación, siquiera provisional, con la localización de las acciones de desarrollo económico. El Plan de Ordenación suministrará criterios elaborados a este respecto, cara a la corrección presupuestaria del segundo bienio del III Plan.

### **Agricultura**

7. La actual distribución de la propiedad del suelo agrícola en la región no parece la más adecuada para permitir la capitalización ni la introducción de la tecnología más idónea en las explotaciones agrarias. La concentración parcelaria, la ordenación rural de algunas zonas y la de fincas manifiestamente mejorables habrían de ser utilizadas a este fin. Con esta nueva reestructuración se conseguirá tanto aumentar la formación interna de capital, como una elevación de las rentas reales del trabajo.

8. La reestructuración de la propiedad, por sí sola, no traería aparejada la optimización del uso de los recursos naturales. Se considera necesaria una política de ordenación de cultivos que adecúe la oferta y la demanda de cada tipo

(\*) Agrícola, pesquera, turística e industrial.

de producto, y permita alcanzar la máxima rentabilidad del uso del suelo agrícola.

9. Por otra parte, la producción agrícola regional aumentaría su competitividad si el elemento de más peso en su estructura de costes, el *agua*, pasa de ser un bien especulativo a cumplir una auténtica función social. El control público (o insularización) de las fuentes de producción y los canales de distribución y depósitos de las aguas permitiría la optimización de su uso.

10. La comercialización unitaria de los productos del campo al exterior de la región, y los correspondientes estudios de mercados, posibilitarán el logro de los objetivos que se han definido como elevación de las rentas del trabajo y adecuación de las estructuras empresariales a las exigencias del desarrollo.

### **Pesca**

11. Una recomendación previa se refiere a la necesidad de que nuestro país suscriba con los países ribereños africanos los correspondientes acuerdos internacionales sobre pesca, que definan claramente el marco geográfico, temporal y cualitativo de las pescas posibles y de las sometidas a control. Estos acuerdos servirán, por una parte, para conocer las posibilidades reales del sector pesquero e introducir su aprovechamiento en la programación económica, y, por otra, para asegurar la permanencia de las especies más ricas, garantizando el equilibrio biológico del banco pesquero.

12. Se considera necesario emprender, con carácter selectivo, una política de adecuación de los puertos pesqueros ligada a los objetivos de desarrollo, acompañada de medidas crediticias para ampliar y mejorar la flota canaria, de tal forma que pueda llegar a competir con las restantes flotas pesqueras que usan los puertos canarios como base de operaciones.

### **Industria**

13. Se ha insistido en la consideración del escaso aliciente comparativo que ofrece a la inversión privada el sector industrial. El sector público habrá de actuar en este campo, más que como coordinador, como sujeto activo, tomando en sus manos la responsabilidad de llevar adelante una política

de inversión productiva, que permita ampliar y consolidar la base de la economía regional. Uno de los subsectores que ofrece mayores posibilidades es la industria de reparación naval.

14. Indirectamente, el sector público habrá de fomentar la iniciativa privada mediante la creación de las infraestructuras técnicas necesarias (red viaria, energía, agua y suelo industrial), el apoyo decidido a las iniciativas en marcha en este sentido (polígonos de Güimar, en Tenerife, y de Arinaga, en Gran Canaria) y estímulos crediticios a proyectos industriales concretos supervisados de acuerdo con los estudios de viabilidad realizados por el Plan de Ordenación de la Comarca de Güimar y la propia Comisaría del Plan, ambos a nivel regional.

15. La creación inmediata a estos efectos de un órgano de promoción industrial, que en el futuro próximo se vinculará a un órgano más general de planeamiento y coordinación regional, será de gran utilidad y proporcionará una base más sólida al conjunto de decisiones dispersas sobre inversión industrial.

### **Turismo**

16. Asimismo, la creación de un órgano regional para la planificación del turismo permitirá mejorar la rentabilidad social de estas actividades en todo el ámbito regional, optimizar el uso de los recursos escasos y asegurar, mediante una eficaz política de suelo, la conservación del medio regional.

17. Una agencia regional de viajes dependiente de este órgano (\*) podría llegar a intervenir en el mercado internacional del transporte «charter». Su política habría de encaminarse no sólo al aumento del número de turistas y a su distribución geográfica, de acuerdo con la planificación regional, sino también a la diversificación del tipo de visitantes, tratando de reducir los inconvenientes de la estacionalidad.

18. Dada la importancia y condiciones de la inversión extranjera en ese sector, la política fiscal debe tratar de forma efectiva que permanezcan en la región gran parte

---

(\*) El carácter del mismo debería ser tal que obviase las dificultades administrativas que se plantearon al Excelentísimo Cabildo Insular de La Palma en su intento de patrocinio de la Sociedad «Pal-matur».

de los beneficios que actualmente se repatrián de una forma u otra.

19. La política crediticia en este sector debe ser eminentemente selectiva, atendiendo a la localización de los proyectos de acuerdo con los objetivos y criterios enunciados, y, en todo caso, deberá centrarse sobre las explotaciones de tipo hotelero, cuyos multiplicadores de empleo son claramente ventajosos en relación a los de tipo extrahotelero.

### **Ahorro e inversión**

20. Se ha hecho notar que la escasez de recursos financieros de la región es una de las principales causas de su atraso, por lo que, además de tomar como objetivo de desarrollo el aumento de la formación interna de capital, se debe tender a que el ahorro regional sea invertido en la región, mediante modificación adecuada en la legislación vigente sobre inversiones de las cajas de ahorro, mutualidades laborales y banca.

### **Estructura urbana y transportes**

21. En tanto no se disponga de un análisis detallado de la jerarquía urbana de las islas y se ponderen las posibles ventajas y desventajas de la actual concentración sobre las áreas metropolitanas en relación con el uso del resto del territorio, el criterio de actuación sobre la estructura urbana regional deberá ser el de mantener unos umbrales mínimos de actividad y equipamiento en las áreas urbanas y cabeceras de comarca seleccionadas por la ponencia de estructuras y servicios urbanos del III Plan, de acuerdo con los estándares aceptados a nivel nacional.

22. Ya se ha indicado que la inversión en transportes e infraestructuras viarias a nivel insular podría representar, dentro del proceso de Ordenación del Territorio, una alternativa apreciable a la inversión dispersa en un cierto número de núcleos urbanos, y un poderoso instrumento de control de la expansión territorial de las actividades.

En tanto no se disponga de los estudios que permitan establecer con sentido práctico una programación de este tipo, las inversiones de infraestructura del sector público deberían dirigirse a mejorar la accesibilidad entre los núcleos ya seleccionados y sus comarcas respectivas, así como con las

áreas metropolitanas. En estas últimas, la política de inversiones selectivas debería concentrarse en la integración, coordinación y mejora de los sistemas de transporte público.

### Suelo y vivienda

23. En la sección 2, apartado 2.35. a 2.37., se ha puesto de manifiesto cómo los sistemas tradicionales de preparación de suelo para edificar adolecen de una incapacidad notoria para responder a las necesidades del crecimiento urbano. Las operaciones de preparación, emprendidas por el sector público según el procedimiento de expropiación, urbanización y venta de suelo, han tenido hasta ahora una duración media de ocho años en las áreas metropolitanas de Canarias, lo que indica claramente que el problema social acuciante de la dotación de viviendas resulta insoluble sólo con procedimientos de este tipo.

24. La recomendación más general que cabe hacer a este respecto se refiere a que por el sector público se ofrezca, con carácter de urgencia, a la iniciativa privada y entidades financieras locales, suelo *simplemente planeado* donde éstas puedan realizar la promoción con garantía de adecuación urbana.

25. La oferta de suelo en estas condiciones deberá diversificarse de forma que, abarcando todas las dimensiones y localizaciones posibles permita aprovechar todas las iniciativas, entre las que no hay que excluir las de los individuos que construyen actualmente sus propias viviendas en los asentamientos espontáneos aludidos. Por supuesto, la mejora de la oferta de suelo no podrá ser nunca excusa para la conculcación del planeamiento.

26. El tema de la fiscalización del suelo es de una extraordinaria significación en el ámbito local en relación con estos problemas, tanto en el orden práctico inmediato, por los recursos que, según las disposiciones vigentes, la contribución urbana puede aportar a los Ayuntamientos, como por consideraciones de estricta justicia en lo que se refiere a la reversión de las plusvalías de los terrenos urbanos a la sociedad. El procedimiento para conseguir esto último puede residir en un sistema de arbitrios locales con una estructura tributaria que articule la imposición sobre las plusvalías con un impuesto de tenencia, lo que corrige los defectos del

primero al modificar las expectativas del titular de los terrenos, lo que evitará que éste se limite a conservarlos indefinidamente haciendo repercutir el impuesto sobre el comprador.

27. En cuanto a las viviendas, el número de las que sería preciso construir justifica, por su magnitud, la introducción de sistemas de prefabricación o industrialización, seleccionando un nivel u otro según su compatibilidad con el carácter de gran sector de empleo que, hoy por hoy, tiene la construcción.

### **Planeamiento**

28. Para el tratamiento global del conjunto de los problemas contemplados en este Informe será necesario recurrir a los métodos de Ordenación del Territorio, en virtud de su carácter sintético de la planificación económica y el planeamiento físico. Con carácter inmediato deberá emprenderse la formulación de un plan de ordenación que abarque todo el territorio regional, según la metodología propuesta.

29. Para seleccionar la estrategia o estrategias óptimas y posterior nacimiento del Plan, deberá crearse previamente el órgano adecuado a tal función, que podría adoptar la forma de una comisión de planeamiento y coordinación para la Región Canaria, responsable de la ordenación de su territorio y de la coordinación de las actuaciones en la región de los distintos departamentos de la Administración cuya esfera de competencias afecta al planeamiento.

Si pareciese oportuno, a efectos de garantizar una total integración, la Comisión podría llegar, incluso, a refundirse con la Comisión del Plan Canarias. En tal caso, esta última habría de ser modificada en su composición y atribuciones.

30. Esta Comisión estaría presidida por un delegado del Gobierno, con facultades delegadas de los ministerios de Obras Públicas, Vivienda y Gobernación, y de la Comisaría del Plan. La constituirán los presidentes de los cabildos, representantes de los ayuntamientos y sindicatos, delegados de otros ministerios y otras representaciones. Funcionaría a dos niveles: pleno y comisión de gerencia; la gestión la llevaría un gerente, y dispondría de equipo técnico que constituiría la oficina del Plan.

31. La primera formulación del Plan Regional de Ordenación del Territorio deberá estar terminada en el segundo

semestre de 1973, y habrá que pensar en la posibilidad de efectuar, con base en la misma, los reajustes y rectificaciones que se comprueben necesarios en la política de inversiones del Plan Canarias.

32. El actual proceso de redacción de los planes insulares debe continuar hasta su terminación, que coincidirá con la del Plan Regional. A partir de esa fecha, el mantenimiento de los planes insulares estará encomendado a la Oficina del Plan Regional.

El siguiente escalón lo constituyen los planes generales comarcales, que se referirán a las dos áreas metropolitanas y las restantes comarcas insulares. Los planes comarcales de las dos áreas metropolitanas actualmente en curso de realización deben llevarse a cabo precisamente con el carácter de comarcales que impone la delimitación de estas áreas funcionales. Ambos deben estar terminados en el más breve espacio de tiempo posible, dado el grave estrangulamiento que representa la situación actual, y, en todo caso, antes de finalizar el año 1972.

34. Para el proceso de su mantenimiento se recomienda la creación de sendos órganos metropolitanos de planeamiento y coordinación, con sus correspondientes oficinas del Plan.

35. El enfoque comarcal deberá sustituir totalmente al enfoque municipal en la redacción de los planes generales a partir de 1973, fecha en que se conocerá la comarcalización recomendada por el plan regional y los planes insulares. Este planeamiento debe llevarse a cabo con la colaboración directa de los cabildos de cada isla.

36. El planeamiento a nivel del Plan General Municipal debe continuarse sin interrupción hasta 1973; las comisiones provinciales de urbanismo garantizarán que, para esa fecha, todos los municipios incluidos dentro de la última delimitación de las áreas metropolitanas, y los de gran dinamismo turístico, dispondrán de Plan General de Ordenación Urbana.

37. Los planes parciales municipales de los cascos urbanos deberán redactarse simultáneamente con los generales. Los programas de actuación de los planes generales establecerán los plazos para la redacción de los planes parciales que cubran el resto del suelo urbano. Los Ayuntamientos deberán recibir ayuda económica y técnica de la Dirección General de Urbanismo y de los cabildos insulares, y la aprobación de los planes, además de supeditarse al cumplimiento

de los requisitos de la Ley del Suelo y de la normativa del planeamiento superior, deberá ser garantía de un nivel técnico adecuado.

### **Información**

38. Con el fin de disponer de la información de base necesaria para este proceso de planeamiento, se recomienda la creación de un centro de información y documentación para la Región Canaria.

39. Las funciones fundamentales a desarrollar por este centro serían las siguientes:

- Creación y mantenimiento de un banco de datos urbanísticos con actualizaciones periódicas de su base estadística y cartográfica.
- Desarrollo de una biblioteca especializada en temas de planeamiento, con inclusión específica de documentación referida a las características socioeconómicas, físicas y urbanísticas de la Región Canaria.
- Ejecución de inventarios sobre cartografía, planeamiento e información estadística existente, de utilidad para las labores de planeamiento que se lleven a cabo en el ámbito territorial de Canarias.
- Detección de las necesidades de cartografía, información y análisis que exigirán las distintas escalas de planeamiento territorial, y supervisión de los trabajos destinados a cubrir dichas necesidades (realización de vuelos, levantamientos cartográficos, trabajos de fotointerpretación, ejecución de encuestas específicas y elaboración de estudios estadísticos y proyectivos).
- Desarrollo de los sistemas informativos adecuados a las funciones antes mencionadas, tanto en cuanto a la elaboración de programas, procesamiento y tabulación de datos se refiere, como a selección del equipo periférico de proceso de datos.
- Ejecución de los estudios necesarios para el adecuado cumplimiento de las anteriores funciones (detección y preparación de programas existentes de referencia cartográfica, reproducción automática de planes, análisis estadísticos, diseño de encuestas y preparación de pliegos de condiciones para la ejecución de los trabajos cartográficos y de fotointerpretación).

— Supervisión de la publicación de documentos de trabajos, estudios e información que tengan un valor informativo de interés técnico o general.

Este centro dependería de la Comisión de Planeamiento y Coordinación para la Región Canaria.

Anexo a este Informe se propone el programa para la creación del centro de información y documentación.

40. Deberán desarrollarse las funciones de asistencia técnica y coordinación previstas en el convenio firmado por la Comisión para el III Plan de Desarrollo Económico y Social de la Región Canaria y la Comisión Mixta de Coordinación Estadística de Barcelona, la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, la Diputación Provincial de Vizcaya y la Dirección General de Urbanismo, para el montaje de bancos de datos urbanos y regionales.

41. Como primera aportación al Centro de Información y Documentación se recomienda llevar a cabo una explotación adicional (no contenida en la explotación del I. N. E.) del censo de población de 1970, que proporcionaría datos actualmente inexistentes que relacionan el lugar de residencia con el de trabajo, a unos niveles de desagregación útiles incluso para los planes generales. Esta información es imprescindible para el Plan de Ordenación del Territorio y para los Planes Insulares en fase de redacción. Esta recomendación reviste el carácter de urgente, ya que la codificación de los cuestionarios ha de hacerse inmediatamente en Canarias.

42. Entre los apéndices de este Informe se incluye el estudio que el grupo de trabajo del Plan de Ordenación del Territorio encargó a CINAM ESPAÑOLA, S. A., sobre la explotación del censo de población de 1970 en aquellos aspectos no incluidos en el programa oficial.

## INVERSIONES (\*)

### A. Planeamiento

	1971	1972	1973	1974	1975
Plan Regional ... ..	2,3	5,0	5,0	5,0	5,0
Planes Insulares . ...	3,0	9,0	5,0	—	—
Planes Generales Comarcales					
Áreas metropolitanas.	2,0	2,0	—	6,0	6,0
Otras comarcas ... ..	2,0	2,0	2,0	6,0	6,0
Planes Generales Muni- cipales ... ..	5,0	3,0	3,0	—	—
Planes Parciales ... ..	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
<i>TOTALES</i> ... ..	24,3	31,0	25,0	27,0	27,0

### B. Información

	1971	1972	1973	1974	1975
Cartografía ... ..	—	1,8	2,5	0,5	3,0
Sistemas informáticos ...	—	12,0	12,5	10,0	12,0
Estadística ... ..	2,0	3,6	4,5	3,0	6,0
Documentación ... ..	—	1,0	1,5	2,0	2,0
Publicaciones ... ..	—	—	1,0	2,0	2,0
Estudios especiales ... ..	—	3,6	4,0	4,5	5,0
<i>TOTALES</i> ... ..	2,0	22,0	26,0	22,0	30,0

(\*) Las cifras enteras corresponden a millones de pesetas. Las inversiones en Planeamiento presuponen las inversiones de Información.

## ANEXO

### PROGRAMA PARA LA CREACION DE UN CENTRO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION DE LA REGION CANARIA

#### **Objetivo del programa**

1. El objetivo es la creación de un centro de información estadística referida al ámbito territorial de la Región Canaria y de documentación bibliográfica referida al urbanismo, planeamiento y materias relacionadas, como servicio básico de apoyo para las labores que de planeamiento e información tienen que desarrollar diferentes organismos de la Administración, y como servicio al público en general, si existen unas medidas adecuadas de control y uso de la información.

#### **Descripción del contenido**

2. Las funciones fundamentales que dicho centro desarrollaría serían las siguientes:

- Creación y mantenimiento de un banco de datos urbanístico con actualizaciones periódicas de sus bases estadística y cartográfica.
- Desarrollo de una biblioteca altamente especializada en temas de planeamiento, con inclusión específica de documentación referida a las características socioeconómicas, físicas y urbanísticas de la Región Canaria.
- Ejecución de inventarios sobre cartografía, planeamiento e información estadística existente, de utilidad para las labores de planeamiento que se lleven a cabo en el ámbito territorial de Canarias.

- Detección de las necesidades de cartografía, información y análisis que requieran las distintas escalas de planeamiento territorial, y supervisión de los trabajos destinados a cubrir dichas necesidades (realización de vuelos, levantamientos cartográficos, trabajos de fotointerpretación, ejecución de encuestas específicas, elaboración de estudios estadísticos y proyectivos, etc.).
- Desarrollo de los sistemas informáticos adecuados a las funciones antes mencionadas, tanto en cuanto a la elaboración de programas, procesamiento y tabulación de datos se refiere, como a selección del equipo periférico de proceso de datos.
- Ejecución de los estudios necesarios para el adecuado cumplimiento de las anteriores funciones (detección y preparación de programas existentes de referencia cartográfica, reproducción automática de planos, análisis estadísticos, diseño de encuestas, preparación de pliegos de condiciones para la ejecución de los trabajos cartográficos y de fotointerpretación, etc.).
- Supervisión de la publicación de documentos de trabajo, estudios e información que tengan un valor informativo de interés técnico o general.

### **Justificación**

3. La necesidad de crear un centro de información y documentación para la Región Canaria es evidente por varias razones:

- No existe hoy en día en Canarias un centro u organismo que desarrolle unas actividades semejantes a las propuestas para el centro.
- Las bases estadísticas existentes no son generalmente adecuadas y suficientes en su estado actual para las necesidades y los grados de desagregación, además de existir con cierta frecuencia falta de compatibilidad entre las distintas bases estadísticas disponibles.
- Los vuelos aéreos y cartografía referentes a los ámbitos provinciales y metropolitanos de Canarias realizados por distintos organismos de la Administración, así como por compañías privadas, no están convenientemente sistematizados ni inventariados, produciéndose por ello con relativa frecuencia duplicaciones de trabajos con las consiguientes deseconomías.

- La Región Canaria no dispone en la actualidad de una biblioteca ni fondo de documentación bibliográfica, dispositivos éstos básicos para acometer los estudios que de análisis, pronosis y planeamiento debe realizar dicho organismo, asimilando las nuevas experiencias, técnicas y conceptos que constantemente se están introduciendo en estas disciplinas.

### **Período estimativo del proyecto**

4. La naturaleza misma de un centro de información y documentación hace necesaria la existencia de una continuidad en la labor desarrollada, con una constante actualización de las distintas bases informativas (cartografía, estadística de planeamiento, documentación y bibliografía).

Sin embargo, merece la pena destacar, en grandes rasgos, las principales etapas de la creación del centro de información y documentación:

*Año 1971*

Organización inicial del centro con elaboración del programa de trabajos concretos a realizar en el período 1972-1975 y su continuación en el período 1976-1979. Explotación adicional del censo de 1970.

*Año 1972-1973*

Consolidación del centro y creación del banco de datos (procesamiento detallado de los censos generales de 1970, codificación geográfica, etc.).

*Año 1974*

Primer año de funcionamiento normal del centro, con producción de análisis, planos temáticos, estadísticas, proyecciones a disposición de los usuarios. Evaluación metodológica de la labor realizada y preparación de la información estadística a obtener del padrón 1975 en las Islas Canarias.

*Año 1975*

Ejecución de la cartografía, padrón 1975 y comienzo de su procesamiento.

### **Costos recurrentes o de mantenimiento**

5. Las cifras del cuadro de inversiones incluyen las de montaje y mantenimiento del centro y tienen en cuenta conceptos tales como la elaboración de tareas continuadas

(actualización de información sobre bases cartográficas y estadísticas, codificación y clasificación de documentación etc.); tareas específicas de supervisión de trabajos (supervisión fotointerpretación, supervisión, codificación, información censal) y realización de estudios especializados de tipo interno (selección, elaboración y puesta en práctica de programas de ordenadores, diseño, encuestas, estudios de selección del tipo de referencia geográfica de la información, evaluación metodológica, trabajos encargados y realizados, etc.).

### **Evaluación de los beneficios económicos en el primer año de funcionamiento normal del proyecto**

6. El programa de desarrollo del centro supone que el primer año de funcionamiento con rendimiento normal sería 1974. Sin embargo, a comienzos de 1972 se dispondría de los resultados de la explotación adicional del censo de 1970. Dada la naturaleza del programa, resulta bastante difícil cuantificar los beneficios económicos, al menos en esta etapa previa. De todas maneras, sí se pueden especificar de forma cualitativa algunos conceptos evidentes:

*Reducción de costos.* — La sistematización, inventario y procesamiento de la información existente, bien en su forma cartográfica o estadística, pueden evitar inversiones innecesarias a distintos organismos de la Administración, al poder suministrarles una catalogación completa de la cartografía y estadística existentes referidas a los ámbitos metropolitanos y provinciales de la Región Canaria.

*Beneficios económicos.* — Aparte de los posibles beneficios económicos derivados de la venta de publicaciones (revista, monografías, etc.), puede ofrecerse un servicio remunerado de consulta para otros organismos y para el público, con un adecuado control de la información a suministrar, que garantice el secreto estadístico, y previa autorización de los organismos generadores de la información.

### **Enumeración de los beneficios indirectos**

7. De todas formas, es evidente que los aspectos más positivos del centro son los beneficios sociales indirectos que se puedan obtener del desarrollo de sus actividades. Ellos se pueden clasificar en dos conceptos generales:

*Mejor formación de técnicos.* — Es evidente que la posibilidad de disponer de un servicio de información y documentación actualizado con la utilización de modernas técnicas de procesamiento informático, contribuirá a desarrollar una mejor formación de los técnicos de los distintos organismos de planeamiento de Canarias en su doble vertiente de:

- 1.º Formación y actualización de sus conocimientos en aspectos generales de planeamiento.
- 2.º Introducción a la utilización de nuevas técnicas informativas, como medios instrumentales de gran utilidad para el planeamiento.

*Mejor desarrollo regional y metropolitano.* — El desarrollo de un centro de información y documentación contribuirá de forma tangible a obtener un mejor conocimiento informativo, analítico y proyectivo de las problemáticas regional y metropolitanas de Canarias, factores éstos que, indudablemente, influirán en racionalizar la toma de decisiones. También podría proporcionar una mejor información a otros organismos y al público, especialmente en algunos organismos y sectores estratégicos (cabildos y Ayuntamientos, Cámaras de Industria y Comercio, estudiantes e investigadores, promotores, etc.), contribuyendo, pues, de forma indirecta y general, a crear unas condiciones aptas para mejorar los actuales desarrollos metropolitanos de Las Palmas y Santa Cruz, así como el desarrollo regional del conjunto canario.

## INVERSIONES (\*)

### FINANCIACION REQUERIDA PARA EL CENTRO DE INFORMACION Y DOMUCENTACION DE LA REGION CANARIA, CUATRIENIO 1972-1975

	1971	1972	1973	1974	1975
Cartografía ... ..	—	1,8	2,5	0,5	3,0
Sistemas informáticos ...	—	12,0	12,5	10,0	12,0
Estadística ... ..	2,0	3,6	4,5	3,0	6,0
Documentación ... ..	—	1,0	1,5	2,0	2,0
Publicaciones ... ..	—	—	1,0	2,0	2,0
Estudios especiales ... ..	—	3,6	4,0	4,5	5,0
<i>TOTALES</i> ... ..	2,0	22,0	26,0	22,0	30,0

(\*) Las cifras enteras corresponden a millones de pesetas.



inventarios  
URBANISMO