

LA BALANZA AGROALIMENTARIA DE CANARIAS

JUAN S. NUEZ YÁNEZ

Profesor titular de Escuela Universitaria
Departamento de Historia e Instituciones Económicas
Universidad de La Laguna

MANUEL REDONDO ZAERA

Licenciado en Ciencias Económicas
Técnico de la Organización Agraria COAG-Canarias

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Marco institucional de apoyo comunitario.
- III. Contexto socioeconómico y estado actual del sector agrario.
- IV. La balanza agroalimentaria de Canarias.
- V. La aplicación de la Política Agraria Comunitaria (PAC) en las Islas.
 - A) El sector vacuno
 - B) El sector de frutas y hortalizas
- VI. Conclusiones.

Resumen del contenido:

Desde la integración de Canarias en la Comunidad Económica Europea (CEE) se ha producido una importante variación en su balanza agroalimentaria, marcada principalmente por la pérdida de cuota de mercado de las producciones locales frente a las importaciones. Este hecho ha venido condicionado por el marco de apoyo comunitario adoptado para el Archipiélago, las consecuencias que la aplicación de la Política Agraria Común (PAC) ha tenido para los diferentes subsectores agropecuarios y los factores limitantes que posee el sector primario de las Islas, y que dificultan su desarrollo. El contexto mundial existente, caracterizado por el alto precio de las materias primas y los combustibles, supone un cambio en los parámetros tenidos en cuenta en la producción y el comercio agroalimentario. En el caso de Canarias, este nuevo escenario debe abrir una reflexión sobre el modelo de abastecimiento actual, fuertemente dependiente del exterior, la cual concluya con una reorientación de las políticas que afectan a la producción y el acceso a los alimentos por parte de la población residente en las Islas.

I. INTRODUCCIÓN

El actual periodo de alza mundial en el precio de los alimentos y de los combustibles, este último con consecuencias directas sobre los costes en el transporte de mercancías que tienen como origen o destino las Islas Canarias, invita a la reflexión sobre el actual modelo de abastecimiento agroalimentario del Archipiélago, máxime si se tiene en cuenta que, en ambos casos, no se trata de una situación coyuntural. Tal como señala la Comisión Europea en una comunicación reciente, en lo relativo a los efectos del alza mundial de precios de los alimentos "no se espera que se vuelva a la situación de bajos precios del pasado"¹. En el caso del incremento de los precios del petróleo, cuyo coste del barril de Brent en los últimos cinco años ha pasado de menos de 30\$ a un máximo histó-

rico de 139\$ durante el mes de junio de 2008², las estimaciones de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) señalan una continuación en la tendencia alcista, pudiendo alcanzarse los 200\$/barril a final de año³. La relación directa entre precio de combustible y el coste de transporte — sobre la que autores como J. Rubin y B. Tal, del banco de inversión canadiense CIBC World Markets, señalan que "casi la mitad del coste de transporte de las mercancías corresponde al carburante"⁴—, está motivando igualmente un incremento del porcentaje del gasto en transporte dentro de los elementos que conforman el precio de un producto. En este nuevo contexto, es previsible que el coste de mano de obra pierda peso como elemento determinante en la localización de los cultivos de alimentos y su comercio, y que la cuestión de la cercanía entre el área de pro-

¹ Comunicación de la Comisión sobre las posibles medidas políticas tendentes a mitigar los efectos del alza mundial de precios de los productos alimenticios (2008).

² Expansión. 15/06/08.

³ Declaraciones del Director General del FMI, Dominique Strauss-Kahn, Expansión. 10/06/08.

⁴ Will soaring transport costs reverse globalization? Jeff Rubin y Benjamin Tal (2008).

ducción y el punto de venta se torne decisiva. En el caso de Canarias, como refleja su historia reciente, ello va a implicar cambios en su complejo cuadro de actividades económicas y de relaciones comerciales.

De hecho, la evolución en el precio de los fletes y de los bienes alimenticios a lo largo de los siglos XIX y XX contribuyó, en gran medida, a configurar el actual diseño del sector primario y el marco de relaciones con el exterior para el suministro de productos básicos. Desde finales del XIX, y a medida que mejoró el transporte marítimo internacional y se abarataron sus costes, los comerciantes canarios prefirieron adquirir los alimentos en el exterior, no sólo porque fueran más baratos, sino porque, además, podían controlar todo el proceso de distribución e incrementar sus beneficios. Ello motivó que muchas personas, que vivían y trabajaban en las zonas dedicadas a la producción de subsistencias, se fueran desplazando hacia las de agricultura de exportación y las capitales de provincia, perdiendo peso de manera progresiva la agricultura orientada a abastecer el mercado local.

En la década de los sesenta, coincidiendo con el despegue del turismo y el impulso de un fuerte proceso urbanizador, se produjo la desagrarización de muchas zonas del Archipiélago que aún se dedicaban a la actividad, afectando de manera principal a las producciones destinadas al autoabastecimiento. Salarios más elevados en otras ocupaciones, mejor consideración social y, en el caso de los que trabajaban por cuenta propia, problemas a la hora de comercializar la producción, llevaron a esa reducción. La entrada de Canarias en la Comunidad Económica

Europea, en la década de los 80, y las nuevas reglas de juego entre los distintos sectores económicos que la misma produjo, han contribuido, tal como se analizará posteriormente, a la estructura productiva agraria actual, en la que las producciones destinadas a abastecer al consumidor de las Islas han reducido su peso específico.

La pregunta que cabe hacerse en estos momentos es si el contexto internacional descrito, de precios de tres dígitos del petróleo y de una producción alimentaria mundial incapaz de hacer frente a la demanda de países emergentes y agrocombustibles, va a hacer variar el sistema alimentario en las Islas y, por ende, su balanza comercial agroalimentaria. Aún no siendo el objeto de este artículo la respuesta a esta cuestión, sí se va a analizar la actual estructura de la balanza comercial, profundizando en el marco institucional y la organización del sector primario, lo cual puede contribuir a mostrar el camino hacia donde se dirige, o se debería dirigir, el modelo de abastecimiento del Archipiélago.

II. MARCO INSTITUCIONAL DE APOYO COMUNITARIO

Un análisis adecuado de la balanza agroalimentaria de las Islas y su evolución reciente requiere, dado que ha determinado en gran medida el sistema actual de abastecimiento, evaluar el modelo de integración de Canarias en la Comunidad Económica Europea (CEE), y los principios y regulaciones que conllevó un proceso que se alargó en el tiempo, debido al conjunto de particularidades y excepciones propias del marco jurídico isleño que se deseaba mantener.

Respecto al capítulo agroalimentario, la continuidad de las exenciones arancelarias y la importación subvencionada de productos que tradicionalmente había formado parte de las relaciones comerciales de las Islas con los territorios comunitarios y extracomunitarios, chocaban frontalmente con los principios de preferencia comunitaria⁵ y unidad de mercado que regían la Política Agraria Común (PAC). Igualmente, el impulso de la producción agrícola y ganadera local constituía otra de las piezas a cuadrar en el puzzle de la integración, a sabiendas de que el marco institucional condicionaría el desarrollo de los diferentes sectores agropecuarios.

Por ello, cuando Canarias se integró en 1986 en la Comunidad Económica Europea (CEE), junto con el resto de territorios del Estado español, lo hizo de una manera parcial, con excepciones dentro del acervo comunitario que quedaron plasmadas en el articulado del Acta de Adhesión y en el protocolo 2 anexo. Entre las excepciones que implicaba este trato diferenciado, se recogía la exclusión de Canarias del régimen aduanero comunitario y de parte de la Política Agraria Común (PAC)⁶. Así, y en lo que a las relaciones comerciales de Canarias con el resto de la CEE se refiere, se mantenía el siguiente esquema:

- a) Las exportaciones agroalimentarias de Canarias al resto de la Comunidad estaban sujetas, de manera general⁷, a barreras arancelarias y no arancelarias propias de un país tercero.
- b) Las importaciones agroalimentarias procedentes de la CEE se beneficiaban de exenciones y exacciones arancelarias. Además, y en lo que sería el embrión del actual Régimen Específico de Abastecimiento (REA), en la medida en que las Islas no fue de aplicación la Política Comercial Común (PCC) y, en parte, la PAC, las exportaciones comunitarias dirigidas a Canarias se beneficiaban de las restituciones a la exportación recogidas en gran parte de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM)⁸.
- c) En las Islas no se iba a aplicar el sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido, y se mantenían los arbitrios insulares.

El modelo de integración elegido inicialmente por Canarias en su incorporación a la CEE mostró, no obstante, deficiencias e incertidumbres en su aplicación, lo que motivó que

⁵ Para profundizar en este concepto, ver A. Massot "Principio de preferencia comunitaria y la PAC".

⁶ Si bien es cierto que las medidas de la sección Mercado de la PAC no fueron aplicadas desde la entrada de Canarias en la CEE, las medidas estructurales dirigidas, fundamentalmente, a la modernización e incremento de la productividad de las explotaciones agropecuarias, sí fueron recibidas por los productores canarios desde la integración en 1986.

⁷ Con excepciones, como en el caso del plátano, en el que se mantenía la reserva del mercado nacional para la producción canaria.

⁸ Éste era el caso de la OCM de vacuno regulada por Reglamento del Consejo 805/68, (sustituido posteriormente por Reglamento 1254/99 del Consejo) y que actualmente se encuentra integrada en el régimen de pago único, Reglamento 1782/2003 del Consejo.

el Parlamento de Canarias solicitase, a finales de 1989, su modificación⁹. Esta petición fue transferida por el Estado español a la CEE en marzo de 1990, iniciándose entonces las negociaciones para la adopción de un nuevo esquema de pertenencia de Canarias a la Comunidad, que reconociese un estatus diferenciado.

Fruto de esas negociaciones surgió un nuevo marco jurídico de integración de Canarias en la CEE, cuyo eje principal es el Reglamento (CEE) nº 1911/91 del Consejo, de 26 de junio de 1991, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en Canarias. El mismo suponía la aplicación plena de todas las políticas comunes y la integración del Archipiélago en el territorio aduanero comunitario, si bien se reconocía la singularidad de las Islas y la necesidad de un trato diferenciado con medidas específicas en el ámbito agrario, fiscal, aduanero y comercial, recogidas en el Programa de Opciones Específicas por la Lejanía e Insularidad de las Islas Canarias (POSEICAN)¹⁰ (al igual que en los Departamentos de Ultramar franceses con el POSEIDOM, y en Madeira y Azores con el POSEIMA).

En el marco del POSEICAN¹¹, y conjuntamente con las ayudas establecidas para el

desarrollo de las producciones locales del Archipiélago, se estableció el Régimen Específico de Abastecimiento (REA) mediante el Reglamento (CEE) nº 1601/92 del Consejo¹². Tal como se recoge en los considerandos de la normativa del POSEICAN¹³, este mecanismo tenía como fundamento principal la aminoración de los efectos para Canarias de una situación geográfica marcada por la lejanía e insularidad, en relación al abastecimiento de productos utilizados como insumos por la industria local y para el consumo final. Ello, *de facto*, implicaba equiparar el coste de los alimentos en las Islas con el habitual en el territorio continental europeo. Para poder cumplir con el fin previsto, se diseñaron dos tipos de estrategias dependiendo del origen de las importaciones. Por una parte, algunos productos de origen no comunitario quedaban exonerados del pago de derechos de aduanas, mientras que, por otra, la introducción de los procedentes del resto de la Unión Europea recibía ayudas para cubrir los costes de desplazamiento hasta las Islas. Además, y con el objeto de que la industria canaria se beneficiase igualmente de este instrumento, se establecieron cupos para productos utilizados como insumos en los procesos de manufactura y transformación agroalimentaria, que se venían a sumar a las importaciones destinadas al consumidor final.

⁹ Esta posibilidad estaba prevista en la propia Acta de Adhesión, en el artículo 25.

¹⁰ Decisión 91/314 de la CEE por la que se establece el Programa de Opciones Específicas por la Lejanía e Insularidad de las Islas Canarias

¹¹ A raíz de la entrada en vigor del Reglamento del Consejo 247/2006 de 30 de enero de 2006 por el que se establecen medidas específicas a favor del sector agrícola en las regiones ultraperiféricas, el programa POSEICAN se fusiona con el POSEIDOM y POSEIMA dentro de un único programa POSEI, desapareciendo su anterior denominación. No obstante, en este artículo se utilizará el término POSEICAN.

¹² En noviembre de 1999, la Dirección General de Promoción Económica de la Consejería de Economía y Hacienda publicaba el informe realizado por A. Martínez Muñoa sobre los resultados de la aplicación del Régimen Específico de Abastecimiento de las Islas Canarias en las campañas 1992/93 a 1998/99, un informe de obligada consulta para conocer la evolución del mismo.

¹³ El primer marco normativo del POSEICAN venía regulado por el Reglamento 1601/92 del Consejo.

Esta herramienta, gestada en el marco negociador de la integración, se diseñó atendiendo a dos cuestiones principales:

- a) Su aplicación debía ser compatible con el otro objetivo del POSEICAN, que era el de posibilitar y potenciar el desarrollo de las producciones agrícolas y ganaderas del Archipiélago. No obstante, y dado que ese aumento del grado de autoabastecimiento no podía conseguirse de manera inmediata, y para algunos productos era prácticamente inviable, se consideró necesario el Régimen Específico de Abastecimiento (REA) de productos alimenticios.
- b) El REA se planteó como un mecanismo que venía a sustituir las restituciones a la exportación que recibían los exportadores de la Comunidad al comercializar sus producciones en las Islas antes de la plena integración en 1991. Ello justificó el que, para calcular la ayuda unitaria por producto de las mercancías originarias de la Comunidad, se utilizase el cálculo del diferencial de precio de ese bien en la CEE y el precio mundial, tal como se hacía para las producciones exportadas en el marco de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM). En lo que respecta a las importaciones de terceros países, se estableció la exoneración íntegra de los derechos de aduana. La particularidad era que, en este caso, las ayudas REA por la

importación de productos originarios de la Comunidad serían recibidas por los importadores con presencia en las Islas.

Los efectos del REA sobre la producción agropecuaria local, y las dificultades para armonizar uno y otro grupo de medidas, especialmente en un marco de intereses contrapuestos y complejos, constituye una de las cuestiones a tener en cuenta en el análisis de la evolución de la balanza agroalimentaria de Canarias. Tal como quedará de manifiesto en el apartado en el que se analizará la evolución de la producción local, el marco de desarrollo equilibrado planteado como principio de actuación en el seno del POSEICAN, en el que la cuantificación de las partidas a importar estaban subordinadas a que no impidiesen el desarrollo de las producciones agropecuarias del Archipiélago, no se ha logrado en la implementación del programa. Así, la posición de los importadores, apoyada en la defensa del consumidor isleño, ha tenido mayor peso que la ejercida por el sector productor de las Islas, como reconoció el propio Parlamento de Canarias en un informe elaborado por una Comisión de Estudios sobre el REA¹⁴.

Para concluir este apartado, reseñar que la integración de Canarias en la Comunidad Económica Europea-CEE (actual Unión Europea) supuso para agricultores y ganaderos la incorporación a un nuevo marco de apoyo. Éste incluye la existencia de ayudas directas a las producciones (dentro del POSEICAN o de las distintas OCM), una amplia gama de líneas de auxilio para

¹⁴ Informe de la Comisión de Estudios del Parlamento, 27 de junio de 1996.

modernizar explotaciones e incrementar su productividad, pero también mayores exigencias en seguridad alimentaria, respeto al medioambiente y bienestar animal, así como cambios en las reglas de juego en la relación con competidores y en los mercados de venta de los productos. La incidencia sobre la evolución del sector productor, tanto desde un enfoque global como analizando la tendencia seguida por los distintos subsectores, hace que sea necesario tenerlo en cuenta en el estudio de la balanza agroalimentaria.

III. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y ESTADO ACTUAL DEL SECTOR AGRARIO

Si en la coyuntura actual parece que se ha abierto un abanico de oportunidades que invita a apostar por la potenciación de la producción agropecuaria para el abastecimiento del mercado local, no puede olvidarse la necesidad de superar un conjunto de factores limitantes que pueden condicionar las posibilidades de éxito de esa iniciativa. Factores limitantes presentes al hablar de la utilización, tanto del agua como del trabajo, la tierra o el capital, pero también de la comercialización de la oferta, y que, en mayor o menor medida, encontramos prácticamente en todo el sector agrario de lo que ha dado en denominarse el mundo occidental, pero que en Canarias presentan algunas particularidades específicas, y, sobre todo, cuando hablamos de la agricultura de mercado local.

El agua en Canarias es un bien privado, circunstancia que es el resultado de un proceso de apropiación que hunde sus raíces en los mismos inicios de la puesta en explotación de los predios isleños tras la Conquista a finales del siglo XV. Una vez inserto el Archipiélago en el modo de producción capitalista, con el crecimiento de sectores productivos distintos del primario, se produjo una progresiva desvinculación entre agua y agricultura, desviándose el destino del recurso hídrico hacia las actividades económicas que podían pagar precios más altos por él, al poder transferir ese sobre coste a sus clientes¹⁵.

De este modo, las zonas de costa, dedicadas a cultivos de exportación y luego también al turismo, y las actividades urbanas han pasado a absorber la mayor parte de la oferta de agua disponible en cada momento¹⁶, con lo que la infraestructura necesaria para la distribución hidráulica se ha centrado en comunicar los lugares de origen con los principales de consumo, dejando de lado los espacios en los que se lleva a cabo la producción de subsistencias. Así, agricultores y ganaderos se encuentran con que conseguir agua se torna en un importante problema, no únicamente por una cuestión de precio, sino también de posibilidades de acceso.

Pero la costa y las ciudades no solamente absorbieron el agua, sino también el factor trabajo. El despoblamiento de las zonas rurales llevó a un progresivo proceso de concentración de la población en las capitales insulares, especialmente en el caso de Tenerife

¹⁵ J. S. Nuez y F. Carnero, "El mercado del agua en Canarias: una perspectiva histórica", *Revista de Historia Económica*, XXI, 2003, 2, págs. 373-398.

¹⁶ F. Aguilera, *Los mercados de agua en Tenerife*, Bakeaz, 2002.

y Gran Canaria, en las que los residentes en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria representaban el 32,5 y el 46,2 por ciento, respectivamente, del total insular ya en 1950¹⁷.

El descenso de la población activa agraria en las Islas a partir de los años sesenta fue mucho más acelerado que en el resto de España, de manera que los ocupa-

dos en el sector en el Archipiélago en 1991 eran el 19,6 por ciento de los que había en 1961, mientras que a nivel nacional eran el 28,7 por ciento. Los que se quedaron eran mayoritariamente hombres, con más de 50 años y bajo nivel de formación¹⁸. Una caracterización que no ha variado mucho en el tiempo, e incluso ha empeorado en el último decenio en algunos aspectos. Veamos.

TABLA 1
CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR AGRARIO EN CANARIAS. 1 TRIMESTRE DE 1998 / 1 TRIMESTRE DE 2008
(Miles de personas y Porcentaje sobre el total)

		1 trim 1998		1 trim 2008	
		Núm.	% total	Núm.	% total
Total ocupados		41,86	100,00	32,74	100,00
Sexo	Hombre	25,76	61,54	18,97	57,94
	Mujer	16,10	38,46	13,78	42,09
Grupo de edad	16 a 24 años	5,63	13,45	2,32	7,09
	25 a 34 años	7,65	18,28	6,56	20,04
	35 a 44 años	10,07	24,06	6,72	20,53
	45 a 54 años	9,96	23,79	9,70	29,63
	55 y más años	8,56	20,45	7,44	22,72
Estudios terminados	Analfabetos y sin estudios	14,42	34,45	0,00	0,00
	Educación primaria	13,82	33,01	15,95	48,72
	Enseñanza secundaria (I)	10,02	23,94	11,92	36,41
	Enseñanza secundaria (II)	2,38	5,69	2,93	8,95
	Enseñanza superior no universitaria	0,00	0,00	0,42	1,28
	Educación superior	1,23	1,03	1,53	4,67
Lugar de nacimiento	Canarias	40,55	96,87	26,11	79,75
	Otras CC.AA.	0,57	1,36	0,76	2,32
	Otros países	0,75	1,79	5,88	17,96

Fuente: Encuesta de Población Activa. Elaboración propia.

Si hacemos un análisis de la evolución de las características de la población ocupada en el sector agrario en Canarias entre

el primer trimestre de 1998 y el de 2008, podemos observar las siguientes cuestiones:

¹⁷ E. Burriel, Población y agricultura en una sociedad dependiente, Oikos Tau, 1982.

¹⁸ W. Rodríguez, "La agricultura, los agricultores y el futuro", en Bernal, A. *et al.*, *Canarias ante el cambio*, Universidad de La Laguna, Junta de Canarias y Banco de Bilbao, 1981.

a) Aunque el número de trabajadores mayores de 45 años se ha reducido en 1.380 personas, su importancia porcentual se ha incrementado, pues han pasado de ser el 44 por ciento en 1998, al 52 por ciento en la actualidad, es decir, suponen más de la mitad de los ocupados en la agricultura. En el total de la economía del Archipiélago, los mayores de 45 años solamente representan el 31 por ciento de los ocupados.

b) Aunque ya no hay personas sin estudios en el sector –hace diez años eran el 34 por ciento-, los que solamente tiene educación primaria siguen siendo la mitad de los trabajadores, cuando en el resto de renglones productivos el promedio es del 19 por ciento.

c) El número de mujeres ocupadas ha descendido en algo más de 2.000 en el último decenio, pero su importancia relativa se ha incrementado, pasando de suponer el 38 por ciento de los ocupados, al 42 por ciento. Un porcentaje que es más elevado que el que podemos encontrar en el resto de las actividades económicas desarrolladas en Canarias.

d) La ausencia de trabajadores locales ha incrementado la contratación de foráneos, que han multiplicado por 8 su número, pasando de 750 a 5.880, y por 10 su representatividad, pues en 1998 no llegaban a suponer el 1,8 por ciento, y a inicios de 2008 son el 18 por ciento.

En cuanto a la tierra, es quizás uno de los factores limitantes más importantes para el crecimiento del sector. Si quienes primero lo sintieron fueron los agricultores de plátanos y tomates, que ocupaban las tierras de costa, cuando en los años sesenta se comenzó a explotar el turismo de masas en el Archipiélago, pues competían por el mismo espacio, el crecimiento de la urbanización en horizontal y de las infraestructuras viarias ha hecho que el terreno rústico de medianías también se vea amenazado.

En este sentido iría la iniciativa presentada ante el Parlamento de Canarias por el Cabildo de Tenerife para que se dicte una ley que, de manera específica, proteja el suelo ahora dedicado a la actividad agrícola y pecuaria. Con esta medida *“se pretende salvaguardar el suelo rústico de las Islas de la presión a la que puedan someterlo otras actividades. Y éste es el momento de hacerlo porque, si bien en la actualidad ello no representa un problema grave, en el futuro sí se podría ver comprometida su existencia”*, señalaba el Presidente de la institución insular a los medios de comunicación. Diagnóstico acertado pero mal temporalizado, pues el problema existe ya, no es una cuestión del futuro, sino del presente.

Si el principal problema para el crecimiento de la oferta agropecuaria local es la reducción de la cantidad de suelo rústico con valor productivo, en la actualidad es el tamaño de las explotaciones uno de los elementos, no el único, que más dificulta la puesta en marcha de medidas que incidan en la mejora de la productividad. En la tabla 2 se presentan los datos de superficie agrícola útil por tipo de orientación económica de las explotaciones de

Canarias según el Censo Agrario de 1999. Aunque hayan pasado casi diez años desde entonces, es la base estadística más fiable para mostrar el peso del minifundismo en el sector agrario isleño, pues los datos de la Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas del INE de 2003 o 2005 minimizan este aspecto por su sistema de cálculo¹⁹. Así, debido a la importancia del minifundio en Canarias, ambas encuestas tie-

nen debilidades a la hora de reflejar la realidad de las explotaciones pequeñas. Según el Censo Agrario de 1999, el 66,8% de las explotaciones en Canarias tiene menos de una hectárea (el 32,4% en el conjunto estatal). En la Encuesta de 2003, solamente el 32,5% de las explotaciones en las Islas tienen menos de una hectárea de superficie agraria útil (el 9,3% en el conjunto estatal) y en la de 2005 es el 30,2% (el 8,4% en el conjunto estatal).

TABLA 2
DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS EN CANARIAS SEGÚN ORIENTACIÓN TÉCNICO-ECONÓMICA Y SUPERFICIE AGRARIA ÚTIL. 1999

ORIENTACIÓN TÉCNICO-ECONÓMICA	TOTAL DE HECTÁREAS	% DEL TOTAL	DISTRIBUCIÓN POR TAMAÑO		
			< 1 hect	1 a < 5 hect	+ de 5 hect
Todas	62.760	100,0%	68,6%	25,6%	5,8%
13 (cereales, oleaginosas y leguminosas)	601	1,0%	39,8%	44,2%	16,0%
14 (cultivos agrícolas diversos)	6.375	10,2%	75,9%	21,7%	2,5%
20 (horticultura)	8.908	14,2%	50,6%	37,8%	11,6%
31 (viticultura)	4.674	7,4%	65,2%	27,8%	7,0%
32 (frutales y cítricos)	13.908	22,2%	72,0%	23,4%	4,6%
33 (olivar)	6	0,0%	77,8%	22,2%	0,0%
34 (cultivos leñosos diversos)	5.436	8,7%	49,6%	41,2%	9,2%
41 (bovinos; orientación leche)	441	0,7%	81,2%	14,6%	4,3%
42 (bovinos; orientación cría y carne)	116	0,2%	85,9%	9,0%	5,1%
43 (bovinos; orient. combinadas)	79	0,1%	67,2%	26,6%	6,2%
44 (ovinos; caprinos y otros herbívoros)	8.148	13,0%	73,7%	16,5%	9,8%
50 (granívoros)	240	0,4%	89,5%	8,3%	2,2%
60 (policultivos)	10.041	16,0%	66,4%	28,4%	5,2%
71 (ganadería mixta, predominio herbívoros)	634	1,0%	68,7%	21,5%	9,9%
72 (ganadería mixta, predominio granívoros)	205	0,3%	86,2%	11,3%	2,5%
81 (agricultura general y herbívoros)	1.407	2,2%	69,7%	27,1%	3,2%
82 (otros cultivos y ganadería)	1.542	2,5%	78,0%	16,8%	5,2%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Del cuadro se desprende que únicamente en unas pocas de las orientaciones productivas -cereales, oleaginosas y legu-

minosas y la de cultivos leñosos diversos-, la mayoría de las explotaciones tienen más de una hectárea, aunque la primera de las

¹⁹ La población objeto de estudio en las Encuestas viene definida por los siguientes criterios de inclusión: a) Todas las explotaciones agrícolas que tengan al menos 1 hectárea de Superficie Agrícola Utilizada (SAU); b) Todas las explotaciones agrícolas que tengan al menos 0,2 hectáreas SAU dedicadas a hortalizas, flores y plantas ornamentales al aire libre y en abrigo bajo o cultivos en invernadero o frutales (incluidos cítricos) de regadío o viveros; c) Las explotaciones agrícolas que tuviesen en el Censo Agrario de 1999 una o más Unidades Ganaderas (UG) con un Margen Bruto Total (MBT) igual o superior a 0,75 Unidades de Dimensión Europea (UDE). Estos tres criterios son independientes, es decir, ha de cumplirse al menos uno de ellos para que se considere que la explotación pertenece a la población objeto de estudio. Este muestreo excluye explotaciones de extensiones inferiores a 0,2 hectáreas y aquellas con menos de 1 hectárea que no cumplan con las condiciones indicadas.

orientaciones no supone ni el 1% de la superficie agraria útil de Canarias. Destacan especialmente por su reducido tamaño las explotaciones de bovino, tanto de leche como de carne –no así en las de orientación combinada–, las de granívoros y las de ganadería mixta con predominio de granívoros, pues en todas ellas superan el 80% las que tienen menos de una hectárea de superficie agraria útil, aunque, al igual que en el caso de las explotaciones de cereales, su importancia en cuanto a superficie en el total del sector agrario isleño es muy escaso.

A las escasas dimensiones medias de las explotaciones habría que sumar la dispersión de las propiedades. El sistema hereditario vigente en Canarias ha llevado a la fragmentación continuada de la propiedad, lo que ha derivado en ese minifundismo disperso del que hablamos. Si ambas cuestiones dificultan técnicamente la mecanización de la producción, la baja rentabilidad de muchos de los cultivos limita las posibilidades financieras para la adquisición de la maquinaria. Una cuestión esta última que podría soslayarse si en el Archipiélago se hubiese desarrollado un proceso de asociacionismo en el sector que dotara de entidades que se encargaran de la producción en común, o, al menos, del empleo de maquinaria en común. Sin embargo, esa opción ha sido minoritaria, predominando la especialización de las cooperativas agrarias isleñas en las tareas de comercialización y no en las de producción²⁰.

Todo lo anterior tiene su reflejo en las estadísticas de empleo de maquinaria en las explotaciones canarias, que se recogen en el Censo Agrario de 1999, empleado de nuevo por las mismas razones ya reseñadas anteriormente pese a la antigüedad de los datos que presenta. De la información disponible se desprende el escaso nivel de mecanización de la agricultura canaria, pues únicamente en el apartado “*otra maquinaria propia*”, en la que englobamos desde cosechadoras a desbrozadoras o motocultores, el promedio de empleo en las Islas es mayor que en el resto de España. La diferencia más sensible la encontramos en los casos de uso de maquinaria de propiedad compartida, en las que el porcentaje de utilización en las explotaciones españolas es entre 5 y 6 veces superior, aunque en el resto del país tampoco signifiquen mucho más del 3 por ciento.

Si el análisis para Canarias lo hacemos por la superficie agraria útil de las explotaciones, las de menos de una hectárea únicamente alcanzan cierto nivel de empleo de herramientas mecánicas en los utensilios de pequeño tamaño, tipo desbrozadoras, motocultores, etc., que en buena parte de los casos son de su propiedad, aunque, de todos modos, solamente se encuentran presentes en el 26 por ciento de las explotaciones. Las fincas de mayor tamaño emplean más máquinas, pero, aún así, en niveles que no son especialmente significativos, excepto para el mismo tipo de herramientas que las explotaciones de pequeño tamaño.

²⁰ J.S. Nuez *et al.*, “Desarrollo rural y cooperativismo en Canarias”, en F. Salinas *et al.* (coord.), *Aportaciones de la economía social al desarrollo rural en Iberoamérica y España*, Universidad Católica de Ávila, 2005, págs. 328-369.

TABLA 3
NÚMERO DE EXPLOTACIONES QUE EMPLEAN MAQUINARIA, SEGÚN SUPERFICIE
AGRARIA ÚTIL. 1999

		CANARIAS				ESPAÑA
		< 1 hect.	1 a < 5 hect.	+ de 5 hect.	Total	Total
Con tractor propio	Explotaciones	611	1.058	728	2.397	146.183
	% total	2,59	11,98	36,33	6,95	8,83
Con otra maquinaria propia	Explotaciones	6.274	5.236	1.407	12.917	386.977
	% total	26,55	59,28	70,21	37,48	23,38
Con tractor de uso común	Explotaciones	32	93	60	185	55.229
	% total	0,14	1,05	2,99	0,54	3,17
Con otra maquinaria de uso común	Explotaciones	114	75	24	213	52.428
	% total	0,48	0,85	1,20	0,62	3,17
Con tractor ajeno	Explotaciones	3.601	3.266	1.114	7.981	614.277
	% total	15,24	36,98	55,59	23,15	37,11
Con otra maquinaria ajena	Explotaciones	1.227	512	159	1.898	391.327
	% total	5,19	5,80	7,93	5,51	23,64

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Sin embargo, los factores limitantes no se circunscriben al ámbito productivo, sino que también se hacen presentes en el momento de la comercialización de la oferta agropecuaria obtenida en el Archipiélago. No debe olvidarse que Canarias es un mercado fragmentado en siete submercados insulares y que, por tanto, las cuestiones de logística, volúmenes de oferta y de demanda, así como los poderes de compra y de venta, tienen ciertas particularidades. Al escaso tamaño de algunos de esos submercados, especialmente La Gomera, El Hierro y, en menor medida, La Palma, se le suma el elevado nivel de producción para el autoconsumo en esas islas, que hace que los agricultores y ganaderos que producen para el mercado tengan dificultades para colocar su producción, especialmente si se trata de productos de temporada, ya que muchos de

los consumidores potenciales también cultivan o crían a pequeña escala.

A lo anterior hay que añadir el enorme peso económico y político de los grandes importadores de productos alimenticios, cuestiones todas que van a condicionar las posibilidades de supervivencia en el mercado de la oferta agropecuaria isleña. Desde los años ochenta se ha producido un cambio importante en la estructura comercial en Canarias. La llegada de los grandes grupos de distribución –grandes superficies y cadenas de supermercados- alteró el *statu quo* vigente en las Islas hasta ese momento. Estos agentes económicos vinieron a cambiar el panorama, no solamente en lo que respecta a las ventas al consumidor, sino también los mercados mayoristas y la función de los importadores. Respecto a estos últimos, al contar los grandes grupos de dis-

tribución con centrales de compra a nivel nacional, cuando no internacional, las negociaciones de abastecimiento ya dejaron de realizarse a escala local. Incluso las empresas importadoras tradicionales, distribuidoras en el mercado canario en las primeras fases del proceso comercializador, se vieron superadas por aquéllos. Muchos de los importadores tradicionales sucumbieron al no poder competir, y cuando no, se vieron obligados a fusiones que les permitieran intentar que la lucha fuera de nuevo de tú a tú. Aún así, la función de traer alimentos del exterior pasó a estar controlada principalmente por las grandes distribuidoras.

En cuanto al mercado mayorista, lo ocurrido ha sido muy similar. Ahora los agricultores y ganaderos, caracterizados por presentar su oferta de manera descoordinada y dispersa, han pasado a tener enfrente a un grupo muy reducido de clientes que, además de su enorme poder económico de compra, pueden ejercer aún más presión gracias a que también controlan la importación. En este contexto, tanto los agricultores como los ganaderos de las Islas han llevado a cabo un proceso de agrupamiento. En primera instancia, en forma de organizaciones de productores (OOPP), por ser requisito indispensable para poder percibir las ayudas europeas, aunque además ejerzan el papel de interlocutores en los procesos de negociación con las centrales de compra. Junto a lo anterior, también han ganado peso las cooperativas y las Sociedades Agrarias de Transformación (SSAATT), en ocasiones jugando el papel de organizaciones de productores, y en otras solamente como entidades para la adquisi-

ción conjunta de suministros y de venta en común de productos.

Si de este modo se intenta que las negociaciones con las centrales de compra se lleven a cabo de una manera conjunta, por otra parte, algunas de estas OOPP, cooperativas o SSAATT han optado por la instalación de puntos de venta al detalle en sus instalaciones, de manera que parte de la producción de sus asociados llegue al mercado sin tener que pasar por los grandes grupos de distribución. Ahora bien, se trata de una pequeña parte de la oferta, pues la mayoría de los consumidores continúan acudiendo a las instalaciones de aquellos. Unos grupos que exigen a los proveedores, no solamente bajos precios, sino también una continuidad en la calidad y el volumen de producto ofertado, aspectos estos últimos que en algunas ocasiones son de difícil cumplimiento. La cuestión del volumen se va soslayando progresivamente gracias al proceso asociativo comentado más arriba, sin embargo, no se ha conseguido de igual modo que ese agrupamiento se refleje también en la homogeneidad de los productos provenientes de distintos agricultores y ganaderos. Unas diferencias de calidad que debilitan la posición negociadora de las entidades asociativas, y en la que aún falta mucho camino por recorrer.

IV. LA BALANZA AGROALIMENTARIA DE CANARIAS

A partir del panorama descrito, vamos a presentar a continuación la situación de la balanza agroalimentaria de las Islas en dos momentos del tiempo. En primer lugar, la presentamos para el trienio 1990-1992,

momento previo a la entrada completa de Canarias en la Unión Europea y a la puesta en marcha del entramado institucional señalado anteriormente. En segundo lugar, para el trienio 2004-2006, último con datos de producción local. De esta manera, podremos analizar la evolución de la oferta disponible aparente de alimentos y la importancia que tienen en la misma los artículos obtenidos en las Islas, así como los resultados de la aplicación de las distintas políticas en los diferentes rubros agrícolas y ganaderos.

Las fuentes empleadas para calcular la balanza han sido las Estadísticas de la Dirección General de Aduanas disponibles en la página web del Instituto Canario de Estadística, para conocer las importaciones y exportaciones, y la Estadística Agraria de Canarias que anualmente publica la Consejería de Agricultura del gobierno regional, en la que podemos encontrar las producciones locales. Unas fuentes que no están exentas de problemas. Por lo que respecta a la primera, la que mide la entrada y salida de productos de las Islas, las continuas denuncias de la vulneración de la normativa fitosanitaria no hacen sino reflejarnos la existencia de entradas ilegales de productos agrícolas y ganaderos en el Archipiélago y que, por tanto, no están computados en las estadísticas aduaneras. Así pues, las cuantías recogidas en esta fuente han de considerarse siempre como un nivel mínimo.

Por otra parte, las estadísticas correspondientes a la producción local son francamente deficientes. Así, en los primeros años noventa existe una importante infravaloración de los niveles de oferta de frutas y hor-

talizas canarias, cuestión que pasa a solucionarse en parte a medida que avanzamos en la década de los dos mil. En cuanto a la producción ganadera, las variaciones en los kilos promedio de los animales sacrificados, y las discrepancias con otras fuentes en cuanto al número de esos animales, hacen que todos los cálculos hayan de ser tratados con mucha cautela. A modo de ejemplo, el ganado ovino sacrificado en las Islas pasó de promediar 16,5 kilos de peso vivo en el periodo 1990-1992, a 26,0 kilos en el 2004-2006, mientras que el caprino pasó de 12,5 kilos a 21,0 en los mismos periodos de tiempo. Además de lo anterior, mientras que las Estadísticas de la Consejería señalan que en la provincia de Santa Cruz de Tenerife se sacrificaron en 2006 unos 140.000 animales de ovino y caprino, la memoria del Matadero Insular de Tenerife indica que por sus instalaciones solamente pasaron 5.800, y en el caso de los conejos, la primera fuente señala que fueron sacrificados 464.000 en la provincia, cuando legalmente en Tenerife fueron 124.000. Cuestiones como éstas hacen que debamos poner en duda los resultados que obtengamos de su empleo. Sin embargo, en la actualidad no hay otra posibilidad de calcular la balanza agroalimentaria que utilizando estas fuentes controvertidas.

Partiendo de las premisas anteriores, hemos optado por agrupar los productos en dos grandes renglones, según sean de origen animal o de origen vegetal. El saldo exterior es el resultado de restar las exportaciones a las importaciones, y hemos trabajado con la información aduanera empleando la Nomenclatura Combinada a cuatro dígitos. Por lo que respecta a los productos

cárnicos, solamente consideramos los recogidos en las partidas arancelarias 0201 a 0210, por lo que hemos excluido todas las elaboraciones, tipo embutidos, procesados u otras presentaciones. En cuanto a los lácteos, empleamos las partidas 0401 a 0406, convirtiendo los quesos y mantequillas a su equivalente en leche líquida para poder compararlos con la producción local, y

hemos excluido yogures, postres lácteos y el resto de elaboraciones. A lo hora de hacer los cálculos para hortalizas y legumbres, hemos descontado de la balanza los tomates y los pepinos, por ser productos esencialmente de exportación. Del mismo modo hemos actuado en el caso de las frutas con los plátanos. Los resultados obtenidos son los siguientes.

TABLA 4
OFERTA DISPONIBLE APARENTE DE ALIMENTOS FRESCOS.
PROMEDIO 1990-1992. (Toneladas)

	A. PRODUCCIÓN LOCAL	B. SALDO EXTERIOR	C. OFERTA DISPONIBLE	% A/C
PRODUCCIÓN VEGETAL				
HORTALIZAS Y LEGUMBRES	160.753	64.223	224.975	71,45
FRUTAS	46.821	112.126	158.947	29,46
CEREALES	5.115	312.793	317.908	1,61
VINO	17.800	47.575	65.376	27,23
PRODUCCIÓN ANIMAL				
CARNE	23.897	87.866	111.763	21,38
LECHE	129.556	1.106.714	1.236.270	10,48
HUEVOS	39.528	1.922	41.450	95,36
MIEL	195	528	723	27,03

Fuente: Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno de Canarias. Dirección General de Aduanas. Elaboración Propia.

A inicios de la década de los noventa, con Canarias todavía fuera de muchas de las políticas comunitarias al haberse integrado siguiendo el protocolo 2, la balanza agroalimentaria en el Archipiélago era la que podemos observar en la tabla 4. El sector agrario isleño era capaz de cubrir menos del 30 por ciento de la demanda. De las casi 160.000 toneladas de fruta que había de oferta disponible aparente, únicamente unas 47.000 eran obtenidas en las Islas, es decir, el 29 por ciento. Un nivel similar de autoabastecimiento se conseguía en el vino y la miel. Algo más bajo, el 21 por ciento, era el de las carnes, pues la obtenida aquí

rondaba las 24.000 toneladas, teniendo que competir con las casi 88.000 de importación. Si en los cereales la producción autóctona era irrelevante, en la leche no llegaba a suponer sino la décima parte de lo que entraba por los muelles. En los únicos segmentos en los que, de acuerdo con las estadísticas disponibles, podía hablarse de autoabastecimiento, era en el de hortalizas y legumbres, donde las de origen canario eran casi tres veces más que las importadas, copando el 71 por ciento del mercado, y en el de los huevos, ya que la cabaña radicada en las Islas producía el 95 por ciento de lo demandado.

TABLA 5
OFERTA DISPONIBLE APARENTE DE ALIMENTOS FRESCOS.
PROMEDIO 2004-2006. (Toneladas)

	A. PRODUCCIÓN LOCAL	B. SALDO EXTERIOR	C. OFERTA DISPONIBLE	% A/C
PRODUCCIÓN VEGETAL				
HORTALIZAS Y LEGUMBRES	209.168	134.513	343.680	60,86
FRUTAS	72.110	131.834	206.944	34,85
CEREALES	1.776	315.892	317.668	0,56
VINO	11.600	49.096	60.696	19,11
PRODUCCIÓN ANIMAL				
CARNE	26.573	119.343	145.916	18,21
LECHE	142.478	1.725.018	1.867.496	7,63
HUEVOS	28.125	8.578	36.703	76,63
MIEL	380	667	1.047	36,27

Fuente: Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno de Canarias. Dirección General de Aduanas. Elaboración Propia.

Quince años después, la situación ha cambiado sensiblemente. En primer lugar, la población en Canarias pasó de 1.515.855 habitantes en 1992 a 1.995.833 en 2006, es decir, vivimos en el Archipiélago casi 480.000 personas más, lo que significa un crecimiento del 31,66 por ciento. Este aumento de la demanda tan considerable ha sido cubierto, principalmente, acudiendo al incremento de las importaciones. Respecto a la oferta isleña,

la combinación de los efectos, por una parte, de las medidas de apoyo a la producción local y, por otra, de la llegada al mercado canario de productos subvencionados al amparo del Régimen Específico de Abastecimiento, sobre un sector cuyas posibilidades de expansión han estado condicionadas por los factores limitantes expuestos con anterioridad, han generado resultados dispares que se reflejan en las tablas 5 y 6.

TABLA 6
CRECIMIENTO DE LA OFERTA DISPONIBLE APARENTE DE ALIMENTOS.
PROMEDIO 2004-2006 / PROMEDIO 1990-1992. (Porcentaje)

	A. PRODUCCIÓN LOCAL	B. SALDO EXTERIOR	C. OFERTA DISPONIBLE	% A/C
PRODUCCIÓN VEGETAL				
HORTALIZAS Y LEGUMBRES	+30,11	+109,45	+52,76	-14,82
FRUTAS	+54,01	+17,58	+30,20	+18,30
CEREALES	-65,28	+1,0	-0,08	-65,22
VINO	-34,83	+3,20	-7,16	-29,82
PRODUCCION ANIMAL				
CARNE	+11,20	+35,82	+30,56	-14,83
LECHE	+9,97	+55,87	+51,06	-27,19
HUEVOS	-28,85	+346,31	-11,45	-19,64
MIEL	+94,87	+26,33	+44,81	+34,18

Fuente: Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno de Canarias. Dirección General de Aduanas. Elaboración Propia.

Por lo que respecta a la producción vegetal, tras la puesta en marcha del que ha dado en denominarse "POSEI de mercado interior", las Estadísticas de Producción Agraria de la Consejería de Agricultura del Gobierno de Canarias reflejan un importante incremento. Las 161.000 toneladas de hortalizas y legumbres de los primeros noventa son ahora unas 209.000 toneladas –aunque hay que recordar el subregistro inicial, ya comentado. Un aumento del 30 por ciento que, sin embargo, palidece ante la duplicación de las entradas por los muelles, lo que hace que el peso de las de origen canario en el total disponible haya descendido un 15 por ciento.

Las frutas son otro subsector en el que las ayudas a la producción local han generado efecto, y es el único en el que hay un incremento de la representatividad de la oferta isleña. Así, las 72.000 toneladas de fruta obtenidas actualmente son algo más del 50 por ciento superiores a las de 1990-92, de manera que, aunque las importaciones son también un 17 por ciento mayores, las de origen canario han ganado cuota de mercado, un 18 por ciento. Sin embargo, pese a lo anterior, todavía las dos terceras partes de la fruta consumida en Canarias es foránea.

El caso del vino es algo peculiar, aunque la comparación entre la situación en el periodo 1990-1992 y 2004-2006 puede hacer pensar en el hundimiento del sector. La ola de calor del verano de 2006 mermó sensiblemente la producción, y es lo que estaría detrás de los malos resultados recogidos en las tablas. Sin embargo, gracias, no solamente a las ayudas POSEI, sino también a las procedentes de la OCM del vino y las intervencio-

nes de las instituciones insulares, la década de los noventa y la primera mitad de los dos mil ha sido un periodo de crecimiento y consolidación. Si en 1992 había una denominación de origen, ahora hay diez, y el número de viticultores inscritos en las mismas se ha elevado desde los 2.416 de 1992 a los en torno a 10.000 de la actualidad, tras tocar techo con cerca de 12.000 en 2002, de modo que los caldos isleños con la vitola de "vinos de calidad producidos en una región determinada (v.c.p.r.d.)" han aumentado su presencia en el mercado.

En cuanto a la producción animal, merece ser destacado, no tanto por su volumen, pero sí por sus resultados positivos, el caso de la miel. Al igual que en el vino, la combinación de ayudas de distintas administraciones, tanto comunitarias como insulares, ha permitido que se duplique la producción generada en las Islas, y que su peso en la oferta disponible haya aumentado un 34 por ciento. Una trayectoria alcista que puede truncarse con la aparición de enfermedades que están reduciendo la cabaña, a lo que se suma que, pese al incremento, todavía dos terceras partes de la miel consumida en el Archipiélago es de origen foráneo.

El caso contrario sería el de la producción de huevos. Un sector que no ha recibido ayudas a la producción local y que ha visto cómo se ha producido un incremento de las importaciones a bajos precios –en el sector se habla de precios de *dumping*. Aunque los huevos traídos de fuera han de abonar un AIEM del 15 por ciento, las estadísticas de comercio exterior nos muestran

que el precio C.I.F. de llegada a muelle canario se ha movido en torno a los 4 céntimos de euro por unidad (0,65 euros por kilo), lo que vuelve ineficiente el arbitrio. Las casi 40.000 toneladas de huevos que se obtenían en las Islas a inicios de los noventa, ahora superan por poco las 28.000, lo que supone un descenso cercano al 30 por ciento, mientras que las importaciones han pasado de menos de 2.000 toneladas a 8.600, y ya copan la cuarta parte del mercado.

Por su parte, en la actualidad se producen en Canarias unas 26.000 toneladas de carne y unas 142.000 de leche, es decir, aproximadamente un 10 por ciento más que a comienzos del periodo analizado. Sin embargo, estas cifras esconden lo ocurrido en el interior de ambos subsectores, pues la mayor parte del incremento ha tenido lugar en las producciones de ovino y caprino, tanto de carne como de leche, descendiendo la importancia del sector vacuno, como veremos más adelante. Por otra parte, si la oferta local ha aumentado un 10 por ciento, la importada lo ha hecho un 36 por ciento en el caso de la carne y un 56 por ciento en el de la leche. Con estos desfases, el peso de la producción canaria cayó un 15 y un 27 por ciento, respectivamente, entre 1990-1992 y 2004-2006. Así las cosas, a día de hoy, la oferta cárnica canaria sólo cubre menos de la quinta parte de la demanda y la leche no llega a la doceava parte.

V. LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA (PAC) EN LAS ISLAS

Para lo bueno y lo malo, el estado actual del sector primario del Archipiélago y, de manera indirecta, el grado de autoabastecimiento y la relación entre sus importaciones y exportaciones agropecuarias, ha venido condicionado por la implementación de la PAC en las Islas. A excepción de algunas líneas de ayuda aplicadas por iniciativa propia por parte de las administraciones locales y autonómicas -de un monto presupuestario reducido-, la práctica totalidad de medidas de impulso del sector primario de Canarias se encuadra en un marco de apoyo comunitario, sujeto a *l'acquis communautaire*²¹. Dentro del mismo, las administraciones estatal y canaria intervienen, por una parte, como cofinanciadores de las medidas y actuaciones y, por la otra, en el diseño y la manera de aplicarlas en el territorio archipelágico, siendo especialmente activa su participación en la definición de instrumentos específicos como el POSEICAN. Además, el proceso de descentralización en la elaboración de los programas seguido por la Comisión Europea en los últimos años, con el objeto de adecuar las medidas al heterogéneo territorio de la UE, ha motivado que, si bien mantienen su carácter comunitario, el eje central decisorio sobre las medidas a aplicar en las Islas se ha desplazado hacia el gobierno de Canarias, el cual, conjuntamente con el del Estado, se convierten en responsables principales de la aplicación de la PAC en el espacio insular.

²¹ Nombre con el que se conoce habitualmente al conjunto de normas, valores, prácticas y premisas de la Unión Europea.

Esta afirmación es válida tanto para las medidas propiamente de mercado, destinadas a primar de manera directa a los agricultores y ganaderos, como a las orientadas a la modernización de las explotaciones y a la adaptación de las producciones a las nuevas exigencias de calidad y compatibilidad medioambiental, englobadas en el llamado Desarrollo Rural o Segundo pilar de la PAC. En el primer caso, el cambio en el procedimiento para la elaboración del POSEI a partir de 2006²² ha ampliado aún más el grado de libertad de la administración regional para diseñar de manera autónoma este instrumento que, no hay que olvidarlo, incluye el REA y la práctica totalidad de las ayudas directas a las producciones locales²³. En lo que respecta a las ayudas del Segundo pilar, durante el periodo 2007-2013 será de aplicación en las Islas el Programa de Desarrollo de Canarias, el cual ha sido elaborado íntegramente por parte del ejecutivo regional, sujeto únicamente a una serie de condicionantes impuestas por la UE y el gobierno de España. En periodos anteriores, su participación fue más reducida, limitándose a las fases de ejecución y control.

Este artículo se ceñirá al análisis de la aplicación de las medidas de mercado, dado que se considera que el conjunto de disposiciones incluidas dentro del Desarrollo Rural han contribuido, de manera horizontal, a la modernización y la mejora de las explotaciones agrícolas y ganaderas, y que su efecto sobre el incremento de las producciones

orientadas al mercado interior tiene un saldo muy positivo. Por este motivo, y teniendo en cuenta que a pesar del importante proceso de tecnificación e incremento de la productividad de las explotaciones, la producción canaria ha continuado perdiendo peso dentro de la oferta disponible, se ha optado por evaluar aquellas otras medidas englobadas dentro del POSEI, cuyas consecuencias sobre la producción local y su deseable equilibrio y armonía con la importaciones presenta más sombras.

Sobre esta cuestión, cabe recordar lo señalado en el informe final elaborado por la Comisión de Estudio del Régimen Específico de Abastecimiento que fue creada en el seno del Parlamento de Canarias en 1996, y en el cual se relacionan, en el apartado de recomendaciones, algunas de las disfunciones que este instrumento había generado en la relación entre actividad agraria, industria y comercio, desde su aplicación en 1992. A pesar de que dicho informe fue aprobado por unanimidad de todas las fuerzas del arco parlamentario, un análisis del desarrollo posterior del POSEICAN muestra que sus recomendaciones no han sido tenidas en cuenta.

Así, en referencia al papel que debía jugar el POSEICAN, en dicho informe se señalaba la exigencia de *"un perfecto ajuste entre producción agraria y ganadera, industria agroalimentaria y actividad comercial importadora"*, aunque establecía un orden de prio-

²² Con el Reglamento 247/2006 del Consejo, se modifica el procedimiento de los POSEI; se traslada a los Estados miembros la tarea de elaboración y propuesta de los programas, quedando para la Comisión Europea la función de aprobación.

²³ La incorporación del plátano dentro del POSEI (Reglamento 2013/2006 del Consejero de 19 de diciembre de 2006), culmina un proceso en el que, a excepción de algunas ayudas al asociacionismo empresarial u otras dentro de las OCM, el conjunto de ayudas directas a los productores están incluidas dentro de este instrumento.

ridades al señalar que debían “predominar los criterios de desarrollo interior reflejo de la política económica del Gobierno de Canarias sobre los simplemente comerciales”. A pesar de que estas afirmaciones forman parte de la lógica y los principios de este programa, su desarrollo posterior deja entrever un mayor impulso de las importaciones, abaratadas por subvenciones y exenciones arancelarias, que de la producción agropecuaria local. Ello tiene su reflejo en los balances y los importes de las ayudas recibidas para la adquisición en el exterior de bienes que igualmente son producidos por el sector de las Islas, especialmente por el ganadero, y de manera más evidente en las primeras campañas de aplicación del programa.

Desde el inicio del programa hasta finales de la década de los noventa, las ayudas siempre superaron los 90 millones de euros anuales, salvo en la campaña 1997/98 en la que la ayuda se situó en 82 millones de euros –motivado en gran medida por la disminución de la ayuda a los cereales–, como señalaba Martínez Muñoa²⁴. Durante esos mismos años, según se recoge en los datos del gobierno de Canarias sobre los pagos con cargo a los fondos agrícolas europeos, las ayudas recibidas por las producciones orientadas al mercado local fueron escasas. En la campaña 1994, las mismas ascendieron a 8,91 millones de euros, destinadas principalmente a las primas ganaderas y a la producción de papas y uva de vinificación, incrementándose a

14,93 millones de euros en 1999, menos de una sexta parte de la partida destinada a la importación²⁵.

Sobre las cuestiones a tener en cuenta en la determinación de la cuantía unitaria de ayuda y los balances de aprovisionamiento, también se pronunciaba la Comisión de Estudio del Régimen Específico de Abastecimiento del Parlamento de Canarias. En referencia a los importes de las ayudas del REA para productos dirigidos al consumo intermedio de la industria o al consumidor final, recomendaba que los mismos “deben ser fijados conjunta y coordinadamente de tal forma que se impida una competencia desleal que arruine a uno de los sectores”. Sobre los balances señalaba que “deben estar limitados a los volúmenes diferenciales entre consumo total incluido el industrial y los planificados para la producción interior en los acuerdos de los agentes económicos y la Administración autonómica”.

La línea argumental del informe es clara y coincidente con lo señalado en los considerandos de la normativa que regula el POSEI-CAN, en los que se indica que, el objetivo del programa es “favorecer el desarrollo económico y social en la región”, para lo que hace hincapié en la aplicación de la PAC con “medidas destinadas a mejorar las condiciones de producción y comercialización de los productos agrícolas de dicha región” y a la aplicación de un régimen de abastecimiento en el que

²⁴ A. Martínez, *El régimen Específico de Abastecimiento de las Islas Canarias*. Dirección general de Promoción Económica del Gobierno de Canarias, 1999, pág. 65.

²⁵ Reseñar que en estos periodos las ayudas a la adquisición de reproductores y bovino de engorde, con una partida conjunta en torno a 3 millones de euros, se recogía en el apartado REA, cuestión que se ha modificado a partir de 2006. Con el sistema actual, las ayudas recibidas a la producción local en 1994 y 1999 serían de 11,91 y 17,93 millones de euros, respectivamente.

"las cantidades que se benefician del REA se limitan a las necesidades de abastecimiento de las Islas Canarias, por lo que este sistema no obstaculiza el buen funcionamiento del mercado interior"²⁶. Reconociéndose por parte del Parlamento de Canarias que el funcionamiento no se adecuaba a los fines previstos inicialmente, en el informe se recomendaba que debían "coordinarse los volúmenes y precios de las ayudas entre materias primas y productos terminados para garantizar la supervivencia de la producción interior canaria en términos de productividad razonable".

Análisis posteriores, como el realizado por Martínez Muñoa para la Dirección General de Promoción Económica del Gobierno de Canarias²⁷, ponen de manifiesto el desequilibrio entre el sistema de apoyo a la importación y las ayudas a las producciones locales, además de las dificultades existentes para adecuar los planes de abastecimiento a las necesidades reales del mercado de las Islas. En el apartado de Conclusiones, el autor señala que "En efecto, la aplicación y ejecución del REA con ayudas al abastecimiento de determinados productos agrarios destinados al consumo final, está consolidando, y en cierto modo potenciando, el desequilibrio que sobre la actividad productiva de las Islas ejercen las producciones externas, causando, por consiguiente, una fuerte competencia sobre ciertas producciones locales y afectando negativamen-

te tanto a la producción agrícola y ganadera como a la actividad agroindustrial".

Teniendo en cuenta el análisis que realiza a lo largo del documento, Martínez Muñoa finaliza las conclusiones con la recomendación de que "(...) se debería buscar el adecuado equilibrio tanto en el nivel de ayudas como en las cantidades susceptibles de beneficiarse del régimen, alcanzando una nivelación entre la ayuda que reciben las producciones locales, concretamente los terneros nacidos en las Islas y los bovinos machos destinados al engorde, la leche de producción local, los insumos para alimentar al ganado o los dirigidos a las industrias, etc., y la que perciben los productos finales importados: carne fresca y refrigerada de ternera, productos lácteos, transformados cárnicos, etc." (p. 176).

Sin embargo, a pesar de las recomendaciones realizadas en los informes elaborados por diferentes instituciones, la evolución del POSEI no ha traído aparejado un cambio profundo en la distribución de apoyos entre producción local e importaciones, lo cual es especialmente evidente en los primeros años. En 2002, desde el Consejo Económico y Social²⁸, analizando el periodo 1992-1997 de aplicación del programa, se señalaba lo siguiente sobre el REA: "las medidas compensatorias establecidas por el REA no incorporan ningún criterio objetivo que cuantifique los sobrecostos por lejanía e insularidad. La falta de este tipo de criterios origina que mientras en cier-

²⁶ Reglamento 1454/2001 del Consejo, que sustituyó al Reglamento 1601/92 del Consejo por el que se reguló inicialmente el programa POSEICAN. Como ya se ha reseñado anteriormente, en 2006 se promulga el Reglamento 247/2006, que deroga el anterior.

²⁷ Cfr. nota 24.

²⁸ Informe Anual del Consejo Económico y Social de Canarias de 2002.

tos productos (por ejemplo, la carne y la leche) las medidas adoptadas han compensado los sobrecostes con amplios márgenes, creando problemas a las industrias locales, en otros (por ejemplo, el trigo y el maíz) la ayuda (UE) recibida prácticamente nunca ha llegado a compensar dichos sobrecostes. Para solucionar esta situación debería tenerse en cuenta los costes de lejanía e insularidad a la hora de establecer las ayudas del REA, de esta forma podría utilizarse un método de cálculo objetivo que tenga en cuenta los sobrecostes derivados del transporte (para todos los productos) y los sobrecostes derivados de la insularidad (sólo para las materias primas que van a ser transformadas en el archipiélago)" (p. 12).

Los últimos años de aplicación del programa, especialmente a partir de 2006, parecen mostrar algunos signos de cambio, no tanto en el desplazamiento de presupuesto destinado a impulsar directamente a la producción local procedente del REA, como a la redistribución de las partidas dentro de éste. Como se comentará posteriormente, el incremento en el precio de los cereales y otros alimentos para el ganado en los mercados mundiales ha generado una corriente impulsada por el propio sector agrario, y asumida por parte de la administración regional e insular, a favor de un aumento de la partida REA destinada a reducir los costes en insumos para los productores locales, y en concreto para la alimentación animal. El resultado de este movimiento se ha saldado con una redistribución de las ayudas REA en la línea de lo marcado por los informes descritos anteriormente. Tanto el importe trasvasado como las razones esgrimidas para el mismo, dejan

entrever que nuevos elementos están siendo tenidos en cuenta por la Administración en la toma de decisiones sobre este instrumento. Los cambios futuros en la composición y el peso de los distintos agentes beneficiarios de los apoyos dentro del POSEI, procedentes del sector productor, industrial y del comercio, deberán ser tenidos en cuenta igualmente como variantes de especial incidencia sobre la evolución de estos programas.

De manera general, sobre el desequilibrio generado en la relación importaciones-producción local, se pueden destacar tres cuestiones que están en la raíz de cualquier análisis crítico sobre la aplicación del instrumento REA:

- a) si se repercute en su totalidad sobre los precios al consumidor final;
- b) la relación existente entre los importes unitarios de ayuda recibida y los costes reales de importación del producto; y
- c) la distribución de los fondos del POSEICAN entre las ayudas a la producción local y a la importación vía REA.

El punto a) no va a ser objeto de este artículo, en la medida en que se entiende que supera los objetivos fijados en el mismo. En cambio, el análisis de los importes recibidos por las importaciones REA (punto b) se considera necesario, dado que estos productos compiten de manera directa con los de origen local.

En la siguiente tabla se relacionan las cuantías unitarias (en euros/tonelada) efecti-

vamente recibidas por la importación de tres productos que se han tomado como representativos. Uno de ellos, el cereal, es, en su mayor parte, adquirido como insumo para la alimentación animal. Por el contrario, tanto el queso amarillo como la mantequilla son bienes destinados, casi exclusivamente, al

consumidor final sin transformación. De esta manera, y teniendo en cuenta que en las Islas existe cabaña ganadera orientada a la producción láctea, estos bienes importados con REA pueden identificarse como sustitutivos y, por lo tanto, competidores de los de origen local.

TABLA 7
VOLUMEN IMPORTADO Y AYUDA REA
POR UNIDAD DE PRODUCTO. 1992/93 - 1998/99

Campaña	Cereal		Mantequilla		Queso amarillo	
	Tms.	euros/tm	Tms.	euros/tm	Tms.	Euros/tm
1992/1993	126.956	78,01	2.153	1.446,82	12.399	1.026,30
1993/1994	244.911	69,18	2.470	1.781,89	12.953	1.173,97
1994/1995	217.283	61,51	2.403	1.815,99	12.568	1.253,85
1995/1996	98.212	20,36	2.880	1.695,93	12.101	1.033,73
1996/1997	245.125	24,55	2.769	1.912,95	12.719	742,64
1997/1998	269.478	26,25	3.082	1.860,05	12.717	757,22
1998/1999	291.987	46,96	3.666	1.798,22	13.696	857,08
Total	1.493.950	46,19	19.425	1.770,38	89.152	976,00

Fuente: Martínez Muñoa (1999). Elaboración propia.

Algunas de las partidas, como es el caso de la mantequilla o el queso amarillo, han percibido subvenciones -que en principio tenían como función eliminar el impacto de los costes de la ultraperiferidad-, muy superiores a esos costes estimados en los informes encargados por el ejecutivo regional²⁹. Así, mientras que el sobre coste para los dos productos en 2003 se estimaba en torno a los 150 €/Tm, las ayudas que estos alcanzaron de media entre las campañas 1992/93 y 1998/99 ascendieron a 1.770,38 €/Tm para

la mantequilla y 976 €/Tm para el queso amarillo, con valores máximos para un año determinado de 1.912,95 €/Tm (campaña 96/97) y 1.253,85 €/Tm (campaña 94/95), respectivamente. Este diferencial se explica, en parte, por el sistema empleado para el cálculo de estas ayudas en sus inicios, en el que el importe unitario se obtenía como diferencial entre los precios comunitarios -elevados por estar sujetos a los mecanismos de intervención dentro de la PAC-, y los precios en el mercado mundial. No obstante, incluso cuando

²⁹ Centro de Estudios Económicos Tomillo, *Los costes de ultraperiferia de la economía canaria*, Consejería de Economía, Hacienda y Comercio del Gobierno de Canarias, 2001 y Centro de Estudios Económicos Tomillo, *Fijación de la ayuda del Régimen específico de Abastecimiento (REA) en Canarias*, Viceconsejería de Economía y Relaciones Económicas con la Unión Europea del Gobierno de Canarias, 2003.

los precios comunitarios y de países terceros se han ido aproximando, especialmente a raíz de la reforma de la PAC en los inicios de esta década, conocida como Agenda 2000, las ayudas unitarias no han disminuido de la misma manera, bajo el manto de otras figuras dentro de este instrumento, como los *plancher*³⁰, que han permitido mantener el apoyo por encima del sobrecoste de la ultraperiferidad.

Por el contrario, los importes unitarios del cereal, principal insumo agrario beneficiario de la ayuda REA³¹, recibidos durante el mismo periodo, fueron sensiblemente menores al sobrecoste estimado por los informes del Centro de Estudios Económicos Tomillo. Mientras que este último cifró en 90 €/Tm la ayuda necesaria para compensar los sobrecostos de ultraperiferidad y colocar al productor de las Islas en una situación similar al del resto del Estado, la cantidad promedio realmente recibida entre las campañas 92/93 y 98/99, fue de sólo 46, con campañas como la 95/96 en las que apenas llegó a 20 €/Tm.

Finalmente reseñar, como se comentó con anterioridad, que en los últimos años parece estar produciéndose un reajuste dentro del propio REA, orientado a establecer una mayor correlación entre el sobrecoste estimado de un producto y las ayudas unitarias que recibe. Así, desde el año 2007, el cereal, tanto panificable como destinado a la alimen-

tación animal, recibe 72 €/Tm, mientras que la mantequilla y el queso amarillo destinados al consumo final reciben 1.100 €/Tm y 540 €/Tm, respectivamente.

Además de las ayudas recibidas por la adquisición de producciones cuyo origen es comunitario, el REA posibilita la importación de producciones de países no pertenecientes a la Unión Europea, sin el pago del arancel correspondiente. Sobre esta cuestión es importante reseñar que, para la mayor parte de los productos, las exenciones arancelarias suponen una compensación económica superior a la propia ayuda REA. Como ejemplo se puede tomar el caso de la carne de bovino de Brasil, país que concentra una parte importante de las importaciones de este producto. En el caso de la carne fresca o refrigerada (0201) de calidad no superior, con un precio CIF que actualmente se puede cifrar en torno 4,60 €/Kg., la aplicación del derecho establecido a estas producciones introducidas en la UE³² motivaría que el precio tras arancel se situase sobre 8,20 €/Kg. Sin embargo, en el caso de Canarias, y dado que las producciones REA de terceros países se benefician de una exención, los importadores de estos productos se ahorran el pago de 3,60 €/Kg. del derecho arancelario. Ello hace que el precio de adquisición del producto tras arancel coincida con el precio CIF, esto es, 4,60 €/Kg. Este trato especial a las importaciones de carne de bovino fresca o refrigerada de Brasil explica el

³⁰ Umbrales mínimos de ayuda, los cuales han sido utilizados por parte de la propia Administración autonómica a la hora de negociar las cuantías unitarias de ayuda.

³¹ Supone más del 95% de la ayuda recibida para la adquisición de *inputs* de la actividad agraria, que incluye otros como la papa de siembra y, en los primeros años, la importación de animales vivos.

³² El derecho arancelario aplicado a la carne de bovino fresca o refrigerada de terceros países es de 12.80% + 303.40 EUR / 100 Kg.

que la misma puede ser comercializada a un precio de venta al público en torno a 8 €/Kg., frente a los 12 €/Kg. de la importada de la España peninsular y los 13 €/Kg. de la producción local. Señalar además que la situación descrita para la carne de bovino fresca o refrigerada se reproduce para la importación de otros productos, como puede ser el de la carne de bovino congelada o la carne de pollo.

Como tercer elemento (punto c) en el análisis crítico del REA, se ha señalado la distribución de fondos entre lo que recibe el productor local y lo destinado a la importación de productos con cargo al REA. Sobre esta cuestión hay que reseñar que, en la medida en la que ambas líneas de apoyo se encuentran integradas dentro de un mismo programa, el POSEICAN, con una ficha financiera común, los apoyos a uno de los apartados tiene consecuencias sobre el otro. Esto es especialmente evidente a raíz de que, en 2006, se estableciese una única ficha financiera fija, con un límite de 127,3 millones de euros anuales para ambas líneas de apoyo, con lo que directamente el incremento para una supone una disminución para la otra. Además, de manera indirecta, el establecimiento de niveles altos de ayuda unitaria REA a productos que compiten con los de origen local, hace necesario un aumento del apoyo al productor de las Islas para mantenerse en el mismo grado de competitividad. De hecho, el enorme desequilibrio entre los apoyos recibidos por los productores locales y por las partidas destinadas a la importación, se identifica por parte del sector primario, y de manera especial el ganadero, como una de las principales trabas para su desarrollo.

Si se toman como referencia los primeros años de aplicación del POSEICAN, las ayudas destinadas a los productores suponían apenas un 10% del montante global, con años como 1994, en los que no se alcanzaba el 7%. Posteriormente, a raíz de la disminución en las ayudas REA motivada por las reformas de la PAC, acompañada por ligeros incrementos de los apoyos a la producción local, esta situación se ha equiparado ligeramente -en 2003, las producciones orientadas a los mercados locales recibieron 31,61 millones de euros, frente a los 80 del REA.

Sin embargo, y a pesar de esta tendencia reciente, conviene resaltar que, en Canarias, la aplicación del POSEICAN ha inclinado su balanza hacia la importación de bienes del exterior, en perjuicio de las producciones locales. Aunque progresivamente las ayudas a la producción isleña han ido aumentando, en el Programa POSEI para el año 2007 se sigue primando el abaratamiento de las importaciones, el cual, de los 127,3 millones fijados anualmente para el periodo 2007-2013, puede llegar a absorber el 57% de los fondos totales, con un techo de 72,7 millones de euros.

Llegados a este punto, cabe plantearse sobre el modelo de distribución del presupuesto entre REA y ayuda a la producción local de los programas similares en el resto de las regiones ultraperiféricas. El primero de ellos, el POSEIDOM, fue aprobado por el Consejo de la UE en 1989, y su aplicación se extiende a las regiones de ultramar francesas. Atendiendo al reparto anual previsto para el periodo 2007-2013, de un importe global de 84,7 millones de euros se van a des-

tinar, como máximo, 20,7 millones al REA, dedicándose los 64 millones restantes a impulsar a la producción local. En el caso del POSEIMA, programa de apoyo a Madeira y Azores que se puso en marcha de forma simultánea al de Canarias, la cantidad destinada a la agricultura y ganadería local alcanza los 59,6 millones de euros de un total de 77,3 millones, estableciéndose como máximo 17,7 millones al abaratamiento de las importaciones. De esta manera, mientras que Canarias establece un apoyo mínimo al sector en las Islas del 42,89 por ciento, en las regiones francesas esta partida asciende al

75,56 por ciento, y en Madeira y Azores al 77,1 por ciento³³.

Con el objeto de mostrar, de manera sucinta, los efectos sobre los diferentes subsectores agropecuarios de la aplicación de la PAC en las Islas, se presenta a continuación un cuadro en el que se muestra la interrelación entre las medidas, las producciones y la evolución seguida por las mismas desde la entrada en vigor del Programa POSEI. Como observación general se puede señalar que, casi sin excepción, aquellas producciones que compiten directamente con importaciones vía REA han perdido cuota de mercado.

TABLA 8
CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN LOCAL Y MEDIDAS POSEI.
PROMEDIO 1990-1992 / PROMEDIO 2004-2006

	Medidas POSEI			Crecimiento producción local	Crecimiento cuota de mercado producto local
	Apoyo producción	Apoyo comercialización	REA		
PRODUCCIÓN VEGETAL					
HORTALIZAS Y LEGUMBRES	NO (1)	SÍ	NO	+30,12	-14,82
FRUTAS	NO	SÍ	NO	+54,01	+18,30
CEREALES	SÍ	NO	SÍ	-65,28	-65,22
VINO	SÍ	NO	NO (2)	-34,83 (3)	-29,82
PRODUCCIÓN ANIMAL					
CARNE	SÍ	SÍ	SÍ	+11,20	-14,83
LECHE	SÍ	SÍ	SÍ	+9,97	-27,19
HUEVOS	SÍ	NO	NO (4)	-28,85	-19,64
MIEL	SI	NO	NO	+94,87	+34,18

(1) Hay una ayuda por hectárea cultivada para la producción de papas.

(2) El Parlamento de Canarias solicitó que se eliminara la ayuda REA a la importación de vino en noviembre de 2000.

(3) La ola de calor del verano de 2006 afectó a muchos cultivos, reduciendo la cosecha, reflejándose, sobre todo, en la producción de uva y vino.

(4) La importación de huevos secos con ayuda REA tiene un balance demasiado escaso como para generar competencia a la producción local de huevos frescos.

Fuente: Tabla 6. Elaboración Propia.

³³ Reglamento (CE) nº 247/2006 del Consejo

Otra cuestión, que posteriormente se abordará con mayor profundidad al analizar el caso de las frutas y hortalizas, es la valoración positiva de las medidas orientadas al fomento de la comercialización de las producciones. La falta de canales de comercialización estables para la venta de las producciones agropecuarias puede señalarse como uno de los principales handicaps del sector, por lo que aquellas medidas que condicionan el apoyo a una mejora en la planificación y a la venta a través de sistemas organizados y acuerdos estables, pueden haber contribuido a mejorar el posicionamiento en el mercado del sector local.

Sin embargo, y a pesar de ese efecto positivo de este tipo de medidas, los datos muestran que, con la excepción de las frutas, el resto de producciones han ido perdiendo paulatinamente cuota de mercado. Entre las causas de esta situación se puede señalar al REA, principalmente en el caso de las producciones ganaderas. Las ayudas recibidas por este sector no han sido suficientes para hacer competitivo al producto local frente al importado con ayuda o exención arancelaria, por lo que ha ido reduciendo su peso dentro del consumo global canario. Por el contrario, en el caso de otras producciones como las hortalizas, y conjuntamente con otras cuestiones reseñadas anteriormente al analizar las limitaciones en el desarrollo del agro en las Islas, las causas habría que buscarlas en el reducido presupuesto y falta de apoyos que, en relación a otros sectores, ha tenido el hortíco-

la desde la aplicación de la PAC en el Archipiélago.

También debemos reseñar, y debe ser tomada en cuenta como una de las cuestiones a corregir en las futuras aplicaciones de la PAC, y de forma particular en el POSEI, es la existencia de desajustes y falta de correlación entre las medidas existentes y la realidad del sector productor local. Así, el diseño de las ayudas a los productores locales se ha realizado, en ocasiones, desatendiendo a lo que un análisis objetivo del sector en cuanto a estructuras, capacidades productivas y organización demandaba. Sobre esta cuestión, un caso paradigmático fue la implementación y puesta en marcha de un programa de apoyo al sector ganadero, conocido con el nombre de "sobre ganadero", el cual tuvo vigencia entre los años 2002 y 2006. Tanto los objetivos definidos, como las líneas de actuación previstas, atendían a criterios tan loables como la necesidad de modernizar el sector, contribuir a su mejora en aspectos tales como la innovación, bienestar animal, o una mayor compatibilidad con el medioambiente. Lo cierto es que, una vez finalizado el programa, los resultados no han sido los esperados, con un número importante de ganaderos³⁴ que deben devolver las ayudas por incumplir sus compromisos -los cuales denuncian la falta de información y nulo asesoramiento por parte de las administraciones competentes-, y otros tantos que lo abandonaron antes de su finalización. El problema principal fue que se definió un programa de apoyo tomando un punto de partida del sector, especialmente en

³⁴ Un 9,4% según Comunicado de prensa de la propia Consejería de Agricultura del 14 de mayo de 2008.

lo que a vertebración y desarrollo se refiere, que no se correspondía con la realidad.

Un ejemplo más que se pueden citar, y que se relaciona con la devolución de parte de las partidas no utilizadas a la Unión Europea -cuestión de enorme trascendencia teniendo en cuenta el presupuesto limitado para las producciones locales-, sería el caso de la ayuda a la comercialización de tomate en el exterior, incorporada dentro del programa POSEICAN desde el año 2001. Para las primeras campañas, el cupo de comercialización con derecho a ayuda se estableció en 300.000 toneladas, mientras que las cantidades producidas -de las cuales una parte reducida no tenía derecho ayuda al estar orientada al mercado local-, se situaban en 239.059 toneladas en la campaña 2001/2002, disminuyendo en las siguientes hasta alcanzar las 183.151 en la campaña 2005/2006. Por el propio diseño de la medida, la imposibilidad de alcanzar el límite máximo de producción suponía que, año tras año, hubiese que devolver una parte importante del presupuesto a la Unión Europea. Cuando en 2006 se reforma el POSEICAN, por parte de la Administración autonómica se decidió igualmente modificar esta línea de apoyo, incrementando la ayuda unitaria y reduciendo el límite máximo de producción auxiliable. Sin embargo, su diseño presentó los mismos defectos en la elaboración que el que lo precedía. El cupo máximo se estableció en 250.000 toneladas, por lo que el hecho de que finalmente la producción de tomate se situase en 166.962 motivó que en torno a 3 millones de euros fuesen devueltos a las arcas comunitarias. Esta situación planteada para el tomate se ha venido dando en otras líneas de apoyo, poniendo de mani-

fiesto que, en ocasiones, los instrumentos de apoyo no han sido lo suficientemente flexibles a la hora de adaptarse a la realidad cambiante y, en otras, que el proceso de toma de decisiones por parte de la Administración no ha sido el adecuado.

Como conclusión se puede señalar que, tal como se ha puesto de manifiesto en este epígrafe, el modelo agroalimentario y la aplicación de la PAC en las Islas parecen haber inclinado su balanza hacia el lado del abaratamiento de las importaciones como vía principal de abastecimiento de la población, en perjuicio de la producción local. No obstante, los últimos años muestran un incremento del apoyo a los agricultores y ganaderos del Archipiélago, el cual debe, sin embargo, continuar incrementándose, con marcos de apoyo más flexibles y medidas adecuadas a la coyuntura existente en cada momento. La situación descrita en la introducción en cuanto al alza de los precios de los carburantes y de los alimentos básicos, y el encarecimiento que se está haciendo notar ya en la adquisición de los bienes para la alimentación, implican un nuevo escenario a tener en cuenta. Para ello, será necesario entender la aplicación de la PAC en las Islas como un conjunto de instrumento de actuación -que incluyen el REA y las ayudas estructurales y de mercado para los productores-, que se encuentran completamente interrelacionados.

A) EL SECTOR VACUNO

Con el objeto de mostrar la interrelación entre las diferentes medidas aplicadas en el marco del POSEICAN y su efecto global sobre cada uno de los sectores, se va a examinar el

caso del vacuno, debido a que en el mismo centran su influencia medidas que le afectan positivamente y otras que lo perjudican. Los productores de vacuno del Archipiélago tienen acceso a una serie de medidas de apoyo orientadas a abaratar costes de la actividad o a primar determinadas actuaciones. Entre las mismas se encuentran las ayudas para la adquisición de reproductores, primas al nacimiento y sacrificio, y las ayudas para fomentar la producción. Además, en el ámbito del REA, se permite la importación subvencionada de productos destinadas a la alimentación animal, lo que permite reducir el coste de adquisición de estos insumos.

No obstante, y a pesar de las líneas de apoyo existentes, la producción local ha perdido peso de manera significativa en el abastecimiento del mercado isleño. Tal como se muestra en la tabla siguiente, la producción de carne de vacuno en Canarias ha caído de manera notable en términos absolutos, lo que ha llevado aparejado igualmente una reducción en su cuota de mercado hasta alcanzar en el periodo 2004-2006 un grado de autoabastecimiento de solamente el 5,62 por ciento. Ello supone que por cada kilo de producción local comercializada, se venden 17 kilos de carne de bovino importada.

TABLA 9
CARNE DE BOVINO. PRODUCCIÓN LOCAL,
IMPORTACIÓN Y OFERTA DISPONIBLE. (Toneladas)

PERIODOS	A. Producción local	B. Saldo exterior	C. Oferta Disponible	% A/C
1990-1992	10.651,33	33.248,33	43.899,66	24,26
2004-2006	2.144,33	36.044,67	38.189,00	5,62

Fuente: Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno de Canarias. Dirección General de Aduanas. Elaboración Propia.

Estos resultados ponen de manifiesto, que las importaciones abaratas a través de las exenciones arancelarias y la ayuda REA han desplazado a la producción local, anulando los posibles efectos de impulso y expansión que se podrían esperar del conjunto de líneas de apoyo que recibe. En la medida en que la competitividad relativa de la producción local depende tanto de las ayudas recibidas como del apoyo recaído en las producciones foráneas introducidas en Canarias, los datos parecen mostrar que, tal como ha reclamado frecuentemente el sector, la cuantía unitaria de ayuda para abaratar las importaciones es superior.

B) EL SECTOR DE FRUTAS Y HORTALIZAS

El sector de productos hortofrutícolas de las Islas puede ser tomado como ejemplo en la constatación de que el modo de aplicación de la PAC en Canarias, y la mayor apuesta por unos cultivos en detrimento de otros, han condicionado la evolución de los mismos. La producción hortofrutícola orientada al mercado local, y con la excepción de las ayudas recibidas por superficie para la papa de consumo, se ha visto excluida del apoyo dentro del POSEICAN durante, prácticamente, los primeros diez años de aplicación de este programa.

ma. Así, es en julio de 2002 cuando se establece, por primera vez, una ayuda a la comercialización de las frutas y hortalizas destinadas al consumidor del Archipiélago. La mayor compensación que se otorga a aquellos agricultores que comercializan sus producciones de manera conjunta, resulta un aspecto muy positivo de la medida, la cual ha tenido efectos directos sobre la organización de un sector que, históricamente, ha estado muy atomizado.

La introducción de esta medida supuso un fuerte impulso para la producción hortofrutícola, y plantea interrogantes sobre por

qué no se estableció con anterioridad. En el periodo anterior a su introducción, en concreto en el periodo 1999/2001, las hortalizas y legumbres orientadas al mercado interior -para lo que se han descontado los tomates y los pepinos-, apenas suponían el 52% de la cuota de mercado, con una producción local de 133.074 toneladas. En cuanto al conjunto de las frutas -descontando los plátanos-, situaba su producción en 44.156 toneladas, frente a unas importaciones de 133.415 toneladas. Estos datos muestran que en torno a las tres cuartas partes de la fruta consumida en Canarias se traía del exterior.

TABLA 10
OFERTA DISPONIBLE APARENTE DE ALIMENTOS FRESCOS.
PROMEDIO 1999-2001 (Toneladas)

	A. PRODUCCIÓN LOCAL	B. SALDO EXTERIOR	C. OFERTA DISPONIBLE	% A/C
HORTALIZAS Y LEGUMBRES	133.074	121.534	254.608	52,27
FRUTAS	44.156	129.205	173.361	25,47

Fuente: Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno de Canarias. Dirección General de Aduanas. Elaboración Propia.

Como se ha reseñado, la introducción de la medida de apoyo a las producciones comercializadas en el mercado local, cuya aplicación se inicia a partir del segundo semestre de 2002, ha dinamizado estas producciones, incrementando su volumen en términos absolutos y aumentando su cuota dentro de la oferta disponible. Además, y si bien se puede considerar que su influencia sobre los datos globales es reducida, cabe señalar que la entrada dentro de los cauces regulados de comercialización de productos que tradicionalmente utilizaban vías más

informales -por lo que sus datos no eran contabilizados-, ha contribuido al aumento de las producciones recogidas en las estadísticas.

En la tabla siguiente se muestra que, mientras que el conjunto de hortalizas, legumbres y frutas apenas incrementaron su producción, las orientadas al mercado local -sin contabilizar la producción de tomates, pepinos y plátanos- aumentaron en torno a un 60 por ciento en apenas cinco años -57,18 por ciento en el caso de horta-

lizas y legumbres y 63,32 por ciento para las frutas. Ello posibilita que, durante este periodo, ambas producciones viesan crecer su cuota de mercado. Para el caso de las hortalizas y legumbres, este hecho supone una

excepción, ya que como se mostró al analizar la balanza agroalimentaria, durante el periodo de aplicación del POSEICAN ha visto disminuir su importancia dentro de la oferta disponible en un 14 por ciento.

TABLA 11
CRECIMIENTO PORCENTUAL DE LA OFERTA DISPONIBLE APARENTE DE ALIMENTOS
FRESCOS. PROMEDIO 1999-2001 / PROMEDIO 2004-2006

	A. PRODUCCIÓN LOCAL	B. SALDO EXTERIOR	C. OFERTA DISPONIBLE	% A/C
HORTALIZAS Y LEGUMBRES	+57,18	+10,68	+34,98	+16,43
FRUTAS	+63,31	+2,03	+19,37	+36,83

Fuente: Tablas 5 y 10. Elaboración propia.

Finalmente, reseñar que el hecho de que cada vez un mayor número de productores soliciten esta medida, unido al recorte en su presupuesto tras la modificación del programa en 2006 -que resultó incomprensible atendiendo a la evolución de las peticiones de ayuda, que en ese momento consumían prácticamente el 100% de la misma, han motivado que en la campaña 2007 los productores hayan sufrido un recorte en la ayuda que les correspondía del 19%, debido a la falta de dotación presupuestaria.

VI. CONCLUSIONES

1. La balanza agroalimentaria de Canarias presenta un considerable desequilibrio entre la oferta local y la importada. Sólo en huevos y hortalizas y legumbres se consigue un nivel de autoabastecimiento que supera el 60%. En el resto de productos no se supera el 37%, destacando por su bajo nivel, la leche, con una cuota del 7,63% y los cereales, con el 0,56%

2. Una asignación más eficiente de los fondos POSEI, tanto los destinados al REA como los de ayuda a la producción local, permitiría mantener la cuota de mercado de la oferta canaria, de manera que no fuera desplazada por las importaciones

3. Es posible conseguir mayores niveles de autoabastecimiento, generar empleo y valor añadido en Canarias, mantener paisajes, reducir el proceso de desertificación. Para ello ha de conseguirse proteger el suelo rústico, facilitar el acceso a la tierra de cultivo y al agua de riego, promover la mecanización de las prácticas agropecuarias, dignificar las profesiones de agricultor y ganadero, de modo que se atraigan personas que quieran trabajar en el sector, y mejorar la comercialización de los productos.

4. La superación de los cuellos de botella, como primer paso para poder aprovechar las oportunidades que se abren para la producción agropecuaria de Canarias orientada al abastecimiento del mercado local, exige la

implantación de una política agraria eficiente y decidida en el Archipiélago.

5. Resulta necesario que el Gobierno de Canarias se posicione de manera clara al respecto, y actúe en consecuencia, legislando para que los actores privados, con el apoyo de las distintas administraciones, hagan posible incrementar las tasas de autoabastecimiento en las Islas.

6. La política agraria que se desarrolle ha de ser eficiente y decidida, para que

no se quede en el papel como planes estratégicos para los distintos sectores, sino que sea una política real y que se cumpla.

7. Tal y como señalara el Parlamento de Canarias en 1996, esto no significa que ese incremento haya de lograrse a cualquier precio y en perjuicio de los intereses de los canarios como consumidores, sino potenciando, en aquellos renglones en los que el crecimiento es posible, la producción local frente a las importaciones.