

# Informe de Evaluación a medio camino de la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ECONOMÍA, COMERCIO  
Y EMPRESA



Informe elaborado por:

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial.  
Secretaría de Estado de Comercio.



MINISTERIO  
DE ECONOMÍA, COMERCIO  
Y EMPRESA

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.  
Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones.  
Paseo de la Castellana 162, planta 3, 28071 Madrid.  
Tel: +34 91 603 7993 / 7245  
[distribucionpublicaciones@economia.gob.es](mailto:distribucionpublicaciones@economia.gob.es)

NIPO: 112-23-054-5 (en línea)

Catálogo general de publicaciones oficiales: <https://cpage.mpr.gob.es/>

Publicación incluida en el programa editorial del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 2023 y editada por el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, de acuerdo con la reestructuración ministerial establecida por Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre.

## RESUMEN EJECUTIVO

La Estrategia [de Internacionalización de la Economía Española 2017 – 2027](#) (EIEE) prevé ser objeto de una revisión a medio camino, que ha sido acometida durante 2023. El presente informe refleja el análisis realizado y las conclusiones alcanzadas durante este proceso de revisión realizado por la Secretaría de Estado de Comercio.

### Principales hallazgos

A la luz de los informes de evaluación del Plan de Acción 2017-2018 y del Plan de Acción 2019-2020, así como de la evolución posterior de los principales indicadores económicos asociados a la internacionalización puede concluirse que:

- Los problemas y retos identificados en la EIEE continúan siendo relevantes y responden a fallos de mercado que justifican la intervención pública. Los obstáculos a la internacionalización de las empresas identificados son de naturaleza esencialmente estructural y responden a fallos de mercado que siguen vigentes.
- Las fortalezas del sector exterior español y su capacidad para contribuir a un crecimiento económico sostenible y generador de empleo continúan siendo relevantes. Esta capacidad se ha puesto a prueba tras la crisis sanitaria. Las fortalezas acumuladas, especialmente en términos de aumento de la base exportadora, constituyen un excelente punto de partida para que el sector exterior continúe contribuyendo al crecimiento económico.
- Algunos de los objetivos establecidos en la EIEE requieren una redefinición, a la vista de la evolución de la economía internacional y del sector exterior español en los últimos años. Sin ánimo exhaustivo, el crecimiento de los precios de los productos exportados aconseja definir objetivos complementarios de crecimiento de la exportación en términos reales, ya que es la exportación real la que genera efectos económicos positivos. El aumento del número de pequeños exportadores regulares, posiblemente asociado a operaciones de particulares, aconseja establecer objetivos adicionales de aumento de la base de exportadores regulares que superen un determinado umbral de exportación. Similarmente, ante el éxito en la atracción de inversiones pueden definirse objetivos más ambiciosos para los próximos años de aplicación de la estrategia.
- El panorama económico internacional ha sufrido alteraciones importantes. En términos generales, se trata de un escenario sujeto a mayores incertidumbres. La crisis sanitaria, las tensiones geopolíticas y los conflictos bélicos han puesto de manifiesto nuevos riesgos que requieren una reorientación de la intervención pública. Además, las nuevas tendencias en el comercio e internacionalización de las empresas, como el peso creciente del comercio de servicios, la reconfiguración de cadenas internacionales de valor o el riesgo de disrupciones en los suministros, requieren la definición de nuevos objetivos. Finalmente, la importancia que la sociedad otorga a determinados retos sociales, como la igualdad de género o la sostenibilidad social y ambiental, obliga a una toma en consideración más explícita en el marco de la EIEE.

- Estas alteraciones deben reflejarse en la revisión a medio término de la EIEE, que debe tener presente la necesidad de pronta detección y respuesta ante cambios en el entorno económico. También debe reflejar, de forma explícita, los retos sociales que han adquirido mayor importancia.

### Conclusiones y recomendaciones

A la vista del análisis anterior, pueden formularse las siguientes recomendaciones generales:

- El objetivo general de la EIEE de fomentar que la “contribución positiva del sector exterior al crecimiento económico se convierta en un fenómeno estructural y revierta en la creación de empleo” es pertinente y debe mantenerse.
- Los seis ejes o áreas de actuación pueden reformularse, para atender algunas de las nuevas prioridades detectadas durante los primeros años de aplicación de la EIEE. En particular, para conseguir una mayor capacidad de adaptación ante un entorno internacional que se percibe como cambiante y para atender de forma más explícita los objetivos de igualdad de género y de sostenibilidad ambiental y social. Se trata de retos y objetivos de naturaleza transversal que afectan a distintas áreas de las políticas e instrumentos de apoyo a la internacionalización.
- El sistema de gobernanza de la EIEE y de sus Planes de Acción también debe reforzarse para facilitar esta capacidad de adaptación ante un entorno cambiante, estableciendo mecanismos de detección temprana que faciliten respuestas ágiles.

## RECOMENDACIONES

1. **Mantener la orientación general de la EIEE**, así como la de sus principales instrumentos de apoyo a la internacionalización.
2. **Revisar y complementar los grandes retos u objetivos** de la EIEE.
3. **Reforzar las medidas de apoyo a la internacionalización**, dotándolas de mayores recursos económicos para ayudar a las empresas a afrontar un entorno internacional más complejo.
4. En un contexto global más cambiante y menos predecible, **los instrumentos de apoyo a la internacionalización deben ser más flexibles** para adaptarse con rapidez a los cambios en el escenario internacional.
5. La mayor flexibilidad de los instrumentos de apoyo a la internacionalización debe ir acompañada del **establecimiento de unos objetivos de ejecución claros y medibles que guíen la acción de sus gestores**. Estos objetivos deben afectar a variables que dependan directamente de las acciones de los gestores y que estén relacionadas con los objetivos contemplados por cada plan de acción. En particular, los objetivos de ejecución pueden estar referidos al volumen de financiación, número de operaciones o de empresas beneficiarias, nivel de riesgo asumido, etc.
6. Para reforzar las medidas de apoyo a la internacionalización de una forma eficaz y cumplir los objetivos de ejecución establecidos, es preciso **reforzar los recursos humanos de los principales instrumentos de apoyo a la internacionalización**.
7. En un contexto más proteccionista, España debe seguir apoyando un sistema multilateral de comercio basado en normas y que sea transparente. Sin embargo, los acuerdos comerciales entre la UE y terceros países cobran cada vez más importancia como forma de apoyar la internacionalización de la economía, garantizar el acceso a nuevos mercados, así como el suministro estable de inputs estratégicos. Se debe también **intensificar el impulso, en el marco de la UE, a la adopción y modernización de acuerdos comerciales bilaterales**.
8. En un contexto internacional más proteccionista, la inversión directa gana más protagonismo como vía para acceder a nuevos mercados e integrarse en cadenas globales de valor. Se deben **intensificar los apoyos a la internacionalización por la vía de la inversión directa en el exterior**.
9. En este nuevo contexto global tan complejo e incierto, el objetivo de **contribuir a la seguridad económica** de España, debe ser uno de los elementos que oriente los próximos planes de acción para la internacionalización.
10. En este nuevo escenario mundial tan complejo las empresas tienen una mayor necesidad de acceder a un conocimiento detallado de las medidas y regulaciones existentes en múltiples ámbitos en cada país de destino, de las estrategias de acceso más adecuadas en cada mercado, etc. En consecuencia, en los próximos planes de acción deberían **reforzarse los**

**instrumentos de inteligencia económica** que la Secretaría de Estado de Comercio pone a disposición de las empresas.

11. Los planes de acción deben contemplar medidas de **análisis y seguimiento de la evolución de los productos importados potencialmente vulnerables**.
12. Los planes de acción deben incluir medidas para **facilitar el acceso de las empresas a suministradores estables y diversificados** de aquellos productos estratégicos expuestos a riesgo de suministro.
13. Los distintos instrumentos y el ejercicio PASE deben **tener en cuenta las tendencias sectoriales observadas para identificar los productos con mayor potencial** para la internacionalización. En particular, los productos relacionados con las transiciones ecológica y digital en los que España disponga de capacidades competitivas.
14. Deben **reforzarse las actuaciones transversales dirigidas a aumentar el contenido tecnológico de las exportaciones** españolas en todos los sectores. Para ello, debe potenciarse la coordinación entre las políticas de apoyo a la innovación y las de apoyo a la internacionalización.
15. Dado el contexto global tan complejo, el riesgo asociado a la internacionalización es mayor, especialmente para aquellos mercados más expuestos a riesgos geopolíticos o donde más han proliferado las medidas proteccionistas. Esto dificulta la diversificación de mercados por parte de los exportadores españoles. Por otra parte, puede ser de especial interés fomentar los lazos comerciales y, sobre todo, la inversión directa en países y sectores suministradores de bienes estratégicos. **Estos factores deberían ser tenidos en cuenta durante la próxima revisión del ejercicio PASE y deberían intensificarse los esfuerzos para favorecer el acceso a nuevos mercados**.
16. Dada la fragmentación de la base exportadora española y la limitada cobertura de los instrumentos de apoyo, se debería reforzar la visibilidad y facilitar el acceso de las pymes a los instrumentos de apoyo a la internacionalización. Para ello, deben **reforzarse la difusión, simplificación, agilización, estandarización y reducción de cargas administrativas de las distintas acciones y programas orientados a pymes**.
17. Los próximos planes de acción **deben otorgar mayor importancia a las medidas de apoyo a la exportación de servicios**. Ya sea con algunas medidas específicas para este sector como, sobre todo, asegurándose de que las distintas actuaciones e instrumentos están bien adaptados a las características propias de las empresas de servicios.
18. **Analizar si las empresas que aspiran a integrarse en cadenas globales e valor (CGV) tienen necesidades de apoyo específicas** y, en su caso, valorar la conveniencia de adaptar algunas medidas de apoyo a la internacionalización para favorecer la inserción de empresas españolas en CGV.
19. Los próximos planes de acción deben **incorporar de forma más explícita los objetivos de sostenibilidad y digitalización**. Estos deben ser considerados objetivos de naturaleza

transversal que afectan a distintas áreas de las políticas e instrumentos de apoyo a la internacionalización.

20. Los próximos planes de acción **deben incorporar de forma más explícita el objetivo de la igualdad de género**. Este debe ser considerado un objetivo de naturaleza transversal que afecta a las distintas áreas de las políticas e instrumentos de apoyo a la internacionalización.

## Contenido

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>2. INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN .....</b>	<b>10</b>
<b>3. CAMBIOS EN EL ENTORNO INTERNACIONAL NO PREVISTOS EN EL DIAGNÓSTICO DE 2017 ....</b>	<b>21</b>
<b>4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES FINALES .....</b>	<b>47</b>
Referencias .....	49



## 1. INTRODUCCIÓN

La [Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017 – 2027](#) (EIEE) aprobada en 2017 establece que *incorporará un sistema de evaluación que permita medir los resultados y ver en qué medida ha cambiado el diagnóstico de la internacionalización de la economía española, así como valorar si se están cumpliendo los objetivos específicos y líneas de actuación planteadas sobre la base de los indicadores definidos al respecto.*

Este sistema de evaluación contempla la evaluación a posteriori de cada plan de actuación bienal. En cumplimiento de esta disposición, se han realizado los informes de evaluación de los planes de acción 2017-2018 y 2019-2020. Está previsto que durante 2024 se inicie la evaluación del plan de acción 2021-22.

Por otra parte, la Estrategia también prevé ser objeto de una revisión a medio camino, más en profundidad. El presente informe refleja el análisis realizado y las conclusiones alcanzadas durante este proceso de revisión a medio camino realizado por la Secretaría de Estado de Comercio.

### Metodología

Para realizar este ejercicio es conveniente incorporar, de forma explícita preguntas que otorguen una mayor perspectiva al ejercicio que se pretende realizar. Dicho ejercicio debe tener en cuenta, como señala la EIEE, que “muchos de los factores y variables que tienen impacto en el ámbito de la internacionalización de la economía escapan al ámbito de actuación de dicha estrategia y del propio Gobierno”.

**Matriz de evaluación intermedia de la EIEE**

Preguntas principales	Criterios		
	Pertinencia	Coherencia interna	Coherencia externa
<b>Los problemas y retos ya identificados al aprobarse la EIEE ¿mantienen actualmente su vigencia?</b>	¿Los fallos de mercado asociados a estos problemas y retos siguen siendo relevantes?	¿Los objetivos establecidos en la EIEE son una respuesta adecuada a estos fallos de mercado?	¿Han funcionado adecuadamente los mecanismos de coordinación previstos para conseguir los objetivos?
<b>¿Las modificaciones en el panorama económico internacional generan nuevos problemas y retos asociados a la internacionalización de las empresas españolas?</b>	¿Cuáles han sido las principales modificaciones y los nuevos problemas y retos asociados a ellas?  ¿Los nuevos problemas y retos identificados están asociados a fallos de mercado que pueden justificar la intervención del sector público?	¿Es necesario modificar los objetivos, ejes o retos definidos en la EIEE?	¿Es necesario modificar los mecanismos de coordinación previstos para conseguir los objetivos?

El ejercicio de evaluación intermedia de la EIEE se apoya en los informes de evaluación de los dos primeros planes de acción, correspondientes a los bienios 2017-2018 y 2019-2020, respectivamente (Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, 2020a y 2023a).

Se ha tenido en cuenta, además, la información disponible sobre la evolución de los principales indicadores económicos y de internacionalización de la economía española en los años posteriores.

La primera de las preguntas de esta evaluación a medio camino es si los problemas y retos identificados al aprobarse la EIEE mantienen actualmente su vigencia. Para dar respuesta a esta pregunta nos remitimos a los informes de evaluación de los dos primeros planes de acción, correspondientes a los bienios 2017-2018 y 2019-2020. Ambos análisis concluyen que los fallos de mercado asociados a estos problemas y retos siguen siendo relevantes y, en consecuencia, la EIEE sigue siendo pertinente y que los objetivos establecidos en la EIEE son una respuesta adecuada a estos fallos de mercado, de forma que la EIEE presenta coherencia interna.

En el apartado 2 de este informe se realizará un diagnóstico del sector exterior español, con el fin de determinar si se ha logrado avanzar hacia los objetivos generales de la EIEE y si las medidas contempladas en los planes de internacionalización han contribuido a avanzar hacia estos objetivos.

En el apartado 3 se intenta dar respuesta a la segunda de las preguntas principales de la evaluación a medio camino, analizando en qué medida los cambios producidos en el panorama económico internacional generan nuevos problemas y retos asociados a la internacionalización de las empresas españolas.

## 2. INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN

En este apartado, se hace un diagnóstico de la situación del sector exterior español para determinar si los problemas y retos identificados en la EIEE continúan siendo relevantes y responden a fallos de mercado de naturaleza estructural que siguen estando vigentes y que justifican la intervención pública. Al mismo tiempo, se analiza si las fortalezas del sector exterior español y su capacidad para contribuir a un crecimiento económico sostenible y generador de empleo continúan siendo relevantes.

---

***La economía española ha experimentado un intenso proceso de internacionalización durante la última década.***

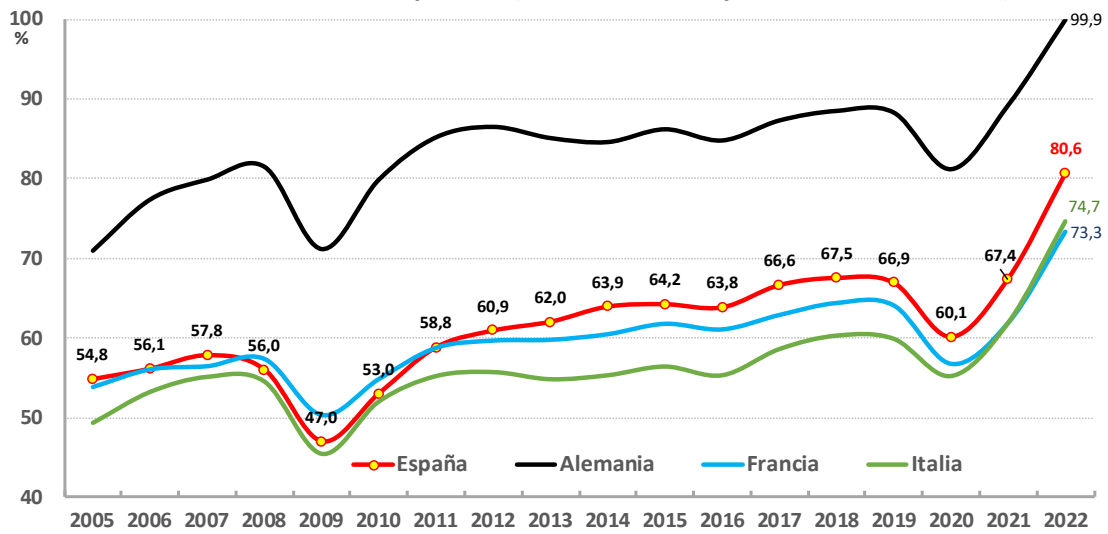
---

Desde 2010, la economía española viene experimentando un largo periodo de creciente internacionalización, con la única excepción del año 2020, por el impacto de la pandemia. Este impacto fue brusco, pero temporal, y en 2021 y ya se superaron los valores previos a la misma en el comercio de bienes. La guerra en Ucrania en 2022 y las tensiones geopolíticas no

impidieron que el comercio exterior español creciera con intensidad durante 2022 (Secretaría de Estado de Comercio, 2023).

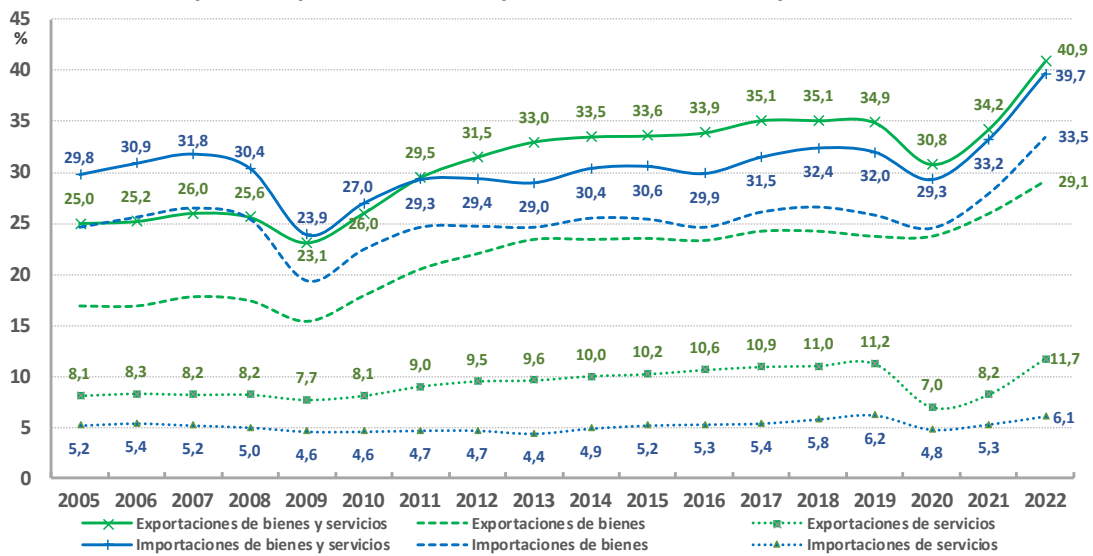
El grado de apertura de la economía española, calculado como la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios respecto al PIB, alcanzó el 80,6% en 2022, su máximo histórico. Son prácticamente 25 puntos porcentuales más que en 2010 y casi 17 puntos desde 2016. Esto supone que la economía española está muy integrada internacionalmente y que el comercio exterior es un determinante fundamental de la evolución económica, de forma similar a lo que ocurre en otras economías de nuestro entorno, como Alemania, Francia o Italia (gráficos 1 y 2).

**Gráfico 1. Coeficiente de apertura (X + M de bienes y servicios en % del PIB)**



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat, diciembre 2023.

**Gráfico 2. España: exportaciones e importaciones de bienes y servicios en % del PIB**



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat, diciembre 2023.

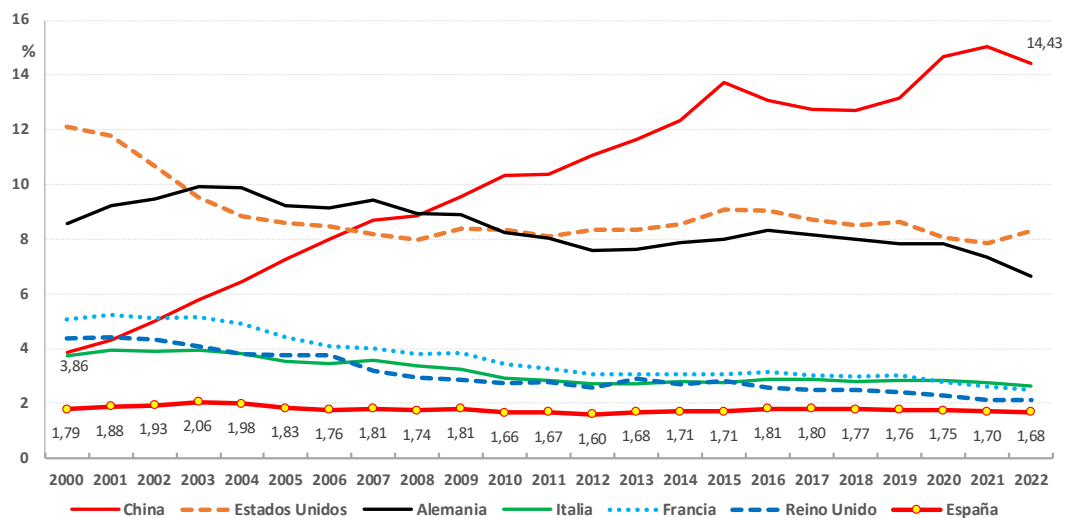
Este proceso de progresiva internacionalización de la economía española ha supuesto un mayor acceso a los mercados exteriores de bienes y servicios y una considerable integración en cadenas regionales y globales de valor. La integración internacional contribuye al aumento de la productividad, al crecimiento económico y a la creación de empleo de calidad.

El avance continuado del proceso de internacionalización de la economía española se ha venido ha estado asociado a un mantenimiento de la cuota española en los flujos de comercio globales. La participación española ha disminuido muy moderadamente, en un contexto de creciente competencia de las economías emergentes y de pérdida de peso de las economías desarrolladas.

### **La integración internacional de España se ha visto impulsada por la mejora de la competitividad.**

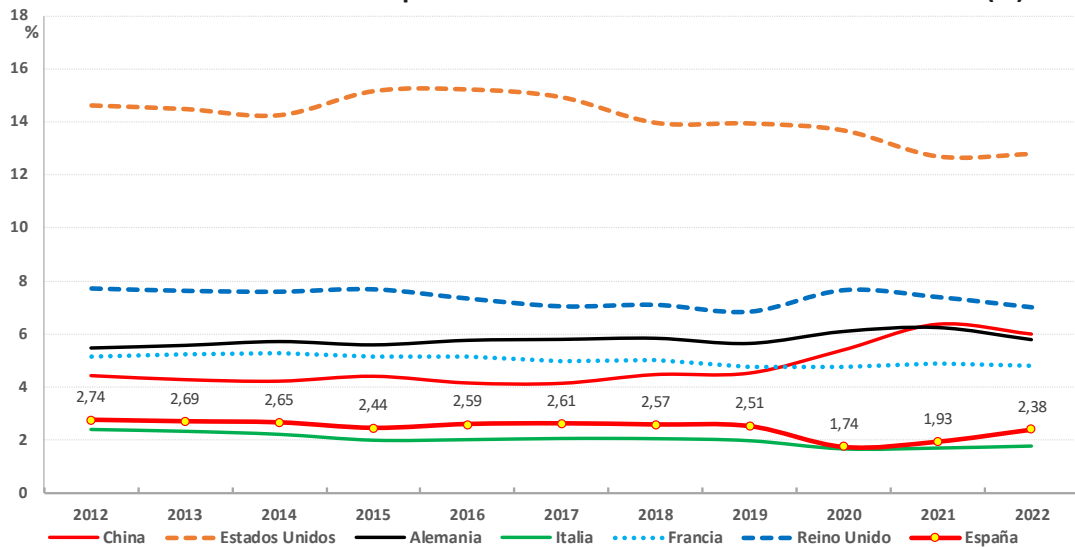
**La cuota de España en las exportaciones mundiales de bienes y servicios fue del 1,83% en 2022, superior al 1,4% que España representa en el PIB mundial.** En las exportaciones de mercancías, España suma el 1,68% de las exportaciones mundiales y ocupa el 19º lugar en el ranking de exportadores (gráfico 3). En un periodo caracterizado por una fuerte competencia de las economías emergentes en el comercio mundial, muy en especial de China, es destacable que España haya logrado prácticamente mantener su participación en las exportaciones mundiales mientras que los principales países europeos han visto retroceder su cuota desde el año 2000.

**Gráfico 3. Peso sobre las exportaciones mundiales de mercancías (%)**



Fuente: OMC, agosto 2023.

En el caso de los servicios, en 2022 España representó el 2,38% de las exportaciones mundiales de servicios comerciales ocupando el 10º lugar en el ranking de exportadores (gráfico 4). Aquí la pandemia tuvo un impacto muy negativo sobre todo en los servicios turísticos en especial en 2020 y 2021 que hizo que España perdiera cuota, pero en 2022 ya se recuperó gran parte de lo perdido.

**Gráfico 4. Peso sobre las exportaciones mundiales de servicios comerciales (%)**

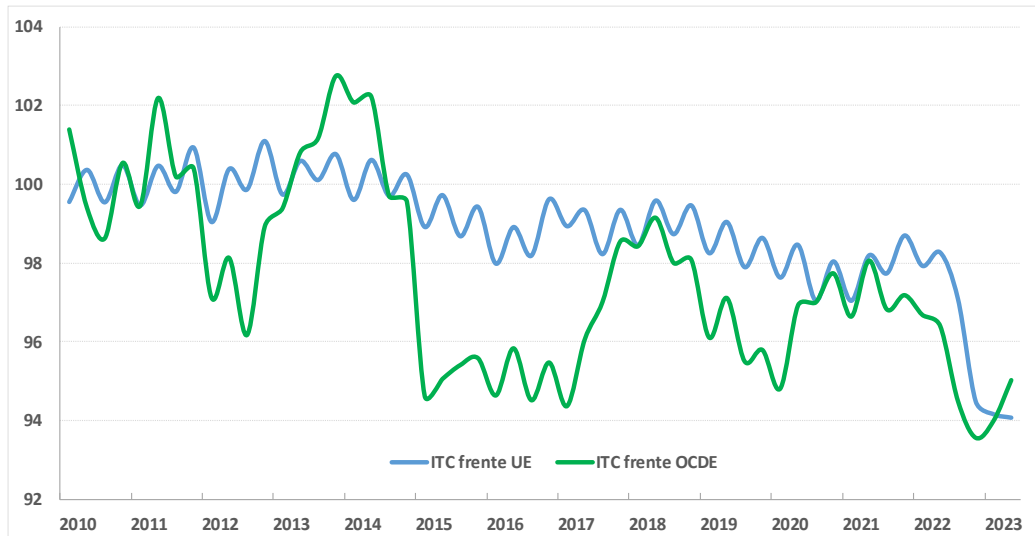
Fuente: OMC, agosto 2023.

Los servicios representan un 29,0% del total de las exportaciones españolas de bienes y servicios, con un creciente protagonismo de los servicios no turísticos. **En 2022, más de la mitad (56,7%) de los ingresos por servicios provinieron de los servicios no turísticos**, desde apenas un 40,2% en el año 2000, o el 49,2% en 2019. En términos del saldo, sin embargo, los servicios turísticos presentan un superávit muy importante.

***La competitividad se apoya en precios y costes, así como en el aumento de la calidad de los bienes y servicios exportados.***

La resistencia de la cuota de mercado en los últimos años refleja una evolución positiva de la competitividad estructural de España. Es relevante señalar que, en la evolución de dicha cuota, los factores asociados a costes y precios han tenido un efecto significativo, pero no han sido los más relevantes. Atendiendo a la evolución de los Índices de Tendencia de Competitividad (ITC), se observa que desde 2010 se han producido ganancias de competitividad-precio en las exportaciones españolas de bienes.

**Gráfico 5. Índices de tendencia de competitividad basados en IPC**  
(una reducción representa una ganancia de competitividad)

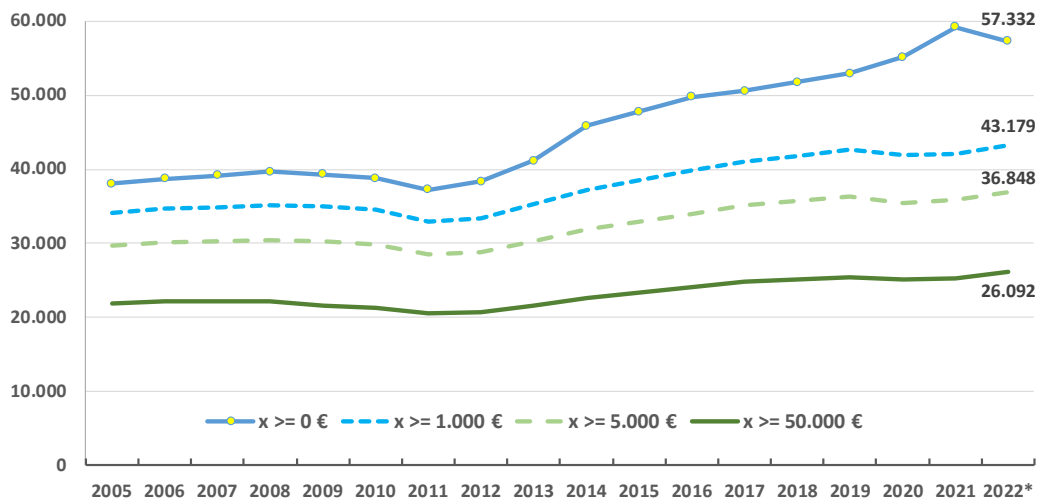


Fuente: Secretaría de Estado de Comercio.

*Esta economía más abierta y competitiva cuenta con una amplia base de empresas que exportan regularmente, resilientes frente a la crisis.*

En el año 2022 hubo 36.848 exportadores regulares que exportaron por valor superior a 5.000€<sup>1</sup> un 2,9% más que en 2021 y un 27,7% más que en 2012, habiendo aumentado desde entonces su número todos los años, a excepción de en 2020, coincidiendo con la irrupción de la pandemia. Estos exportadores son responsables de aproximadamente el 90% de las exportaciones totales de comercio declarado.

**Gráfico 6. Evolución del número de Exportadores Regulares**



Fuente: Secretaría de Estado de Comercio con datos de Aduanas.

<sup>1</sup> Es decir, que han exportado en el año de referencia y en cada uno de los tres inmediatamente precedentes cifras superiores a 5.000€.

La consolidación de la internacionalización de la economía española tiene lugar tanto en tramos con alto valor de exportación como en tramos con menor valor.

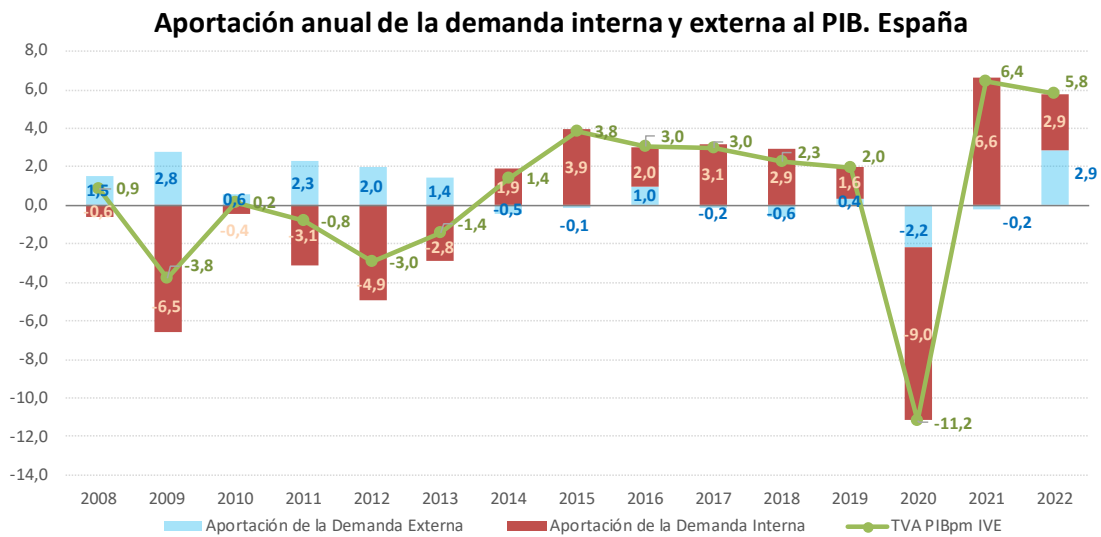
**La aportación positiva del sector exterior al crecimiento económico ha sido fundamental para la recuperación de la actividad tras la pandemia.**

El sector exterior ha sido clave para la reactivación económica tras las dos últimas recesiones sufridas por la economía española.

La contribución de la demanda externa fue esencial entre 2008 y 2013, primero, para evitar una mayor caída del PIB y más adelante para contribuir a la recuperación económica.

Tras la profunda caída del PIB español en 2020 por la irrupción de la pandemia, el sector exterior ha contribuido a la recuperación y al crecimiento de la economía española. De acuerdo con la contabilidad nacional, la demanda externa contribuyó con 2,9 puntos porcentuales al crecimiento del PIB en 2022 (gráfico 7).

**Gráfico 7. Aportación anual de la demanda interna y externa al PIB. España**



Fuente: INE. CNTR 1T2023 (Publicado 25/09/2023)

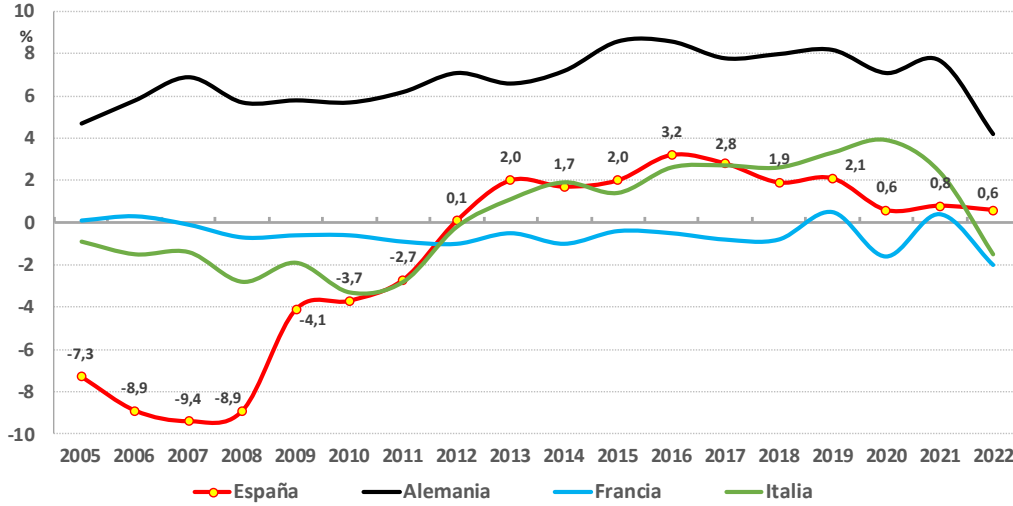
Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral (25/09/23)

**Y la recuperación de la demanda interna es compatible con un superávit en la cuenta corriente.**

La reducción del déficit de la balanza de bienes, junto con la ampliación del superávit en la de servicios se tradujo, a partir 2012, en un saldo positivo en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esto constituye un hecho histórico que contrasta con anteriores recuperaciones, en las que la reactivación de la demanda interna había conllevado la retirada de empresas de los mercados internacionales y un mayor dinamismo de las importaciones sobre las exportaciones. En 2022, el saldo positivo alcanzó el 0,6% del PIB, lo que supuso once consecutivos de superávit por cuenta corriente y de capacidad de financiación frente al exterior. Las previsiones para 2023 apuntan a un superávit corriente y una capacidad de financiación frente al exterior muy superiores a los de 2022. Esta buena evolución del saldo de la cuenta corriente ha permitido

lograr una mejora significativa de la posición de inversión internacional neta (PIIN). Sobresale, además, la buena evolución de este indicador en España en comparación con el de Alemania, Italia y Francia (gráfico 8) que han sufrido un mayor deterioro reciente en su saldo por cuenta corriente.

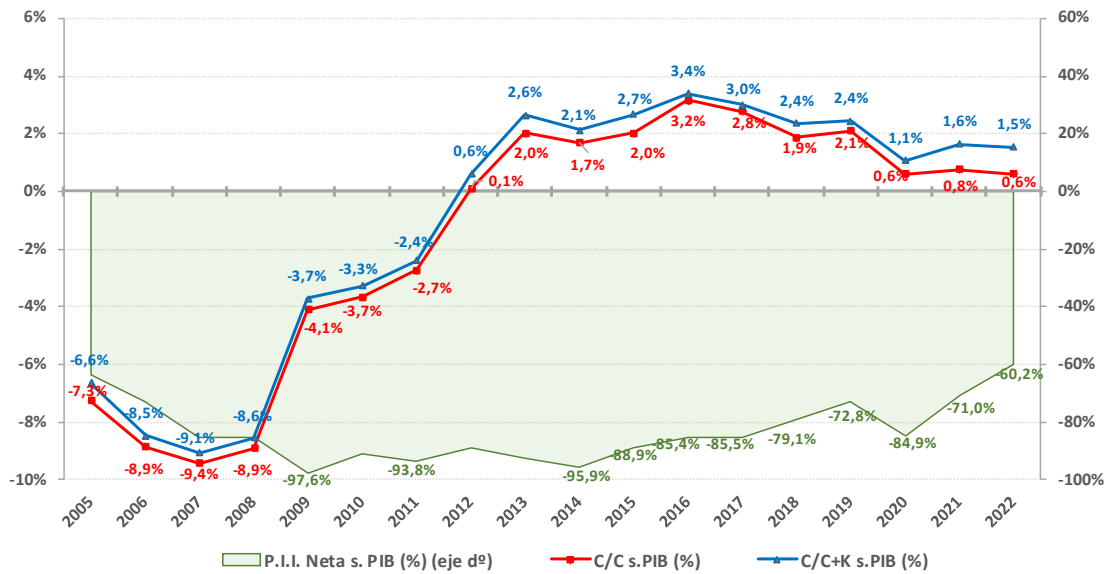
**Gráfico 8. Saldo Cuenta Corriente (% sobre el PIB)**



Fuente: Eurostat. Actualizado: 27/10/23.

Aunque la PIIN de España sigue siendo negativa, se ha reducido en más de 35 puntos porcentuales en términos del PIB desde 2014, del 95,9% entonces al 60,6% de 2022.

**Gráfico 9. Balanza por C/C, balanza por C/C + capital y Posición de Inversión Internacional Neta % del PIB**



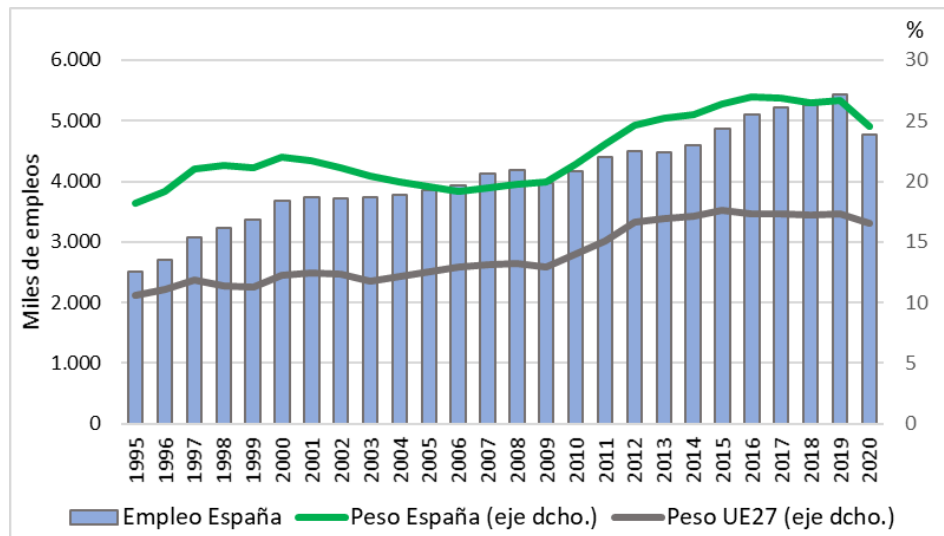
Fuente: Banco de España e INE (PIB), diciembre 2023.



### **La internacionalización de la economía ha supuesto una contribución importante a la creación de empleo en España.**

De acuerdo con las estimaciones de la OCDE (Trade in Employment), en 2019<sup>2</sup> había en España 5.432.200 empleos asociados a la demanda externa final, que representaban el 26,7% del empleo total de la economía española. El empleo asociado a la exportación ha crecido en España ininterrumpidamente desde que existen datos (1996), con la única excepción de 2009 y 2020 coincidiendo con sendas crisis. Cabe pensar que desde 2021 ha vuelto a crecer, aunque aún no hay datos disponibles.

**Gráfico 10. Empleo asociado a las exportaciones brutas españolas**



Fuente: OCDE [Trade in employment \(TiM\) Database](#)

De acuerdo con las estimaciones de la Comisión Europea, solo las exportaciones extracomunitarias tienen asociados más de dos millones de puestos de trabajo en España (2.282.000 empleos en 2020), equivalentes al 11,7% del empleo total. Este porcentaje es algo inferior al del conjunto de la Unión Europea (14,5%), lo que resulta coherente con la concentración de las exportaciones españolas en el mercado de la UE.

### **España mantiene su posición como emisora y receptora de inversión directa a pesar de la coyuntura internacional desfavorable**

Según el Registro de Inversiones de la Secretaría de Estado de Comercio el flujo de inversión española en el exterior se ha mantenido relativamente estable en los últimos años, a pesar de un escenario internacional poco propicio. Con datos de la UNCTAD, la cuota española sobre el total de IED emitida ha aumentado desde un promedio del 1,9% del total mundial en el periodo 2011-2016 a una cuota del 2,7% entre 2017 y 2022.

<sup>2</sup> En la base de datos de la OCDE [Trade in employment \(TiM\) Database](#) están disponibles las cifras para 2020, pero son anormalmente bajas, al coincidir con el año de mayor impacto de la pandemia sobre el comercio internacional.

**Tabla 1. Inversión española en el exterior** (millones de euros)

Años	Inv. Bruta	% Variación Interanual	Desinversión	% Variación Interanual	Inv. Neta	% Variación Interanual
2011	33.953	8,6	18.218	32,1	15.735	-9,9
2012	18.297	-46,1	17.185	-5,7	1.112	-92,9
2013	26.235	43,4	11.975	-30,3	14.260	1.182,9
2014	32.232	22,9	22.182	85,2	10.050	-29,5
2015	32.350	0,4	15.999	-27,9	16.351	62,7
2016	39.890	23,3	11.547	-27,8	28.343	73,3
2017	39.947	0,1	34.290	197,0	5.657	-80,0
2018	37.016	-7,3	20.231	-41,0	16.785	196,7
2019	24.918	-32,7	17.832	-11,9	7.087	-57,8
2020	33.212	33,3	9.863	-44,7	23.349	229,5
2021	28.520	-14,1	27.361	177,4	1.158	-95,0
2022	27.865	-2,3	13.064	-52,3	14.801	1.177,7

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio, Registro de Inversiones Exteriores (agosto 2023)

De acuerdo con el Registro de Inversiones, la posición inversora española en el exterior en ascendió en 2021 a 499.119 millones de euros, equivalentes al 41,4% del PIB.

Según los datos de inversión extranjera directa en stock de la UNCTAD España es el decimoséptimo mayor emisor global de IED en 2022, con una posición que alcanza los 550.793 millones de dólares, equivalente al 1,4% del stock de inversión mundial (gráfico 11).

De acuerdo con los datos procedentes del Registro de Inversiones el flujo de inversión extranjera en España presenta una tendencia positiva desde 2020, que no se ha visto alterada por el contexto global tan incierto. Con datos de la UNCTAD, la cuota española sobre el total de IED recibida ha aumentado desde un promedio del 1,5% del total mundial en el periodo 2011-2016 a una cuota del 2,1% entre 2017 y 2022.

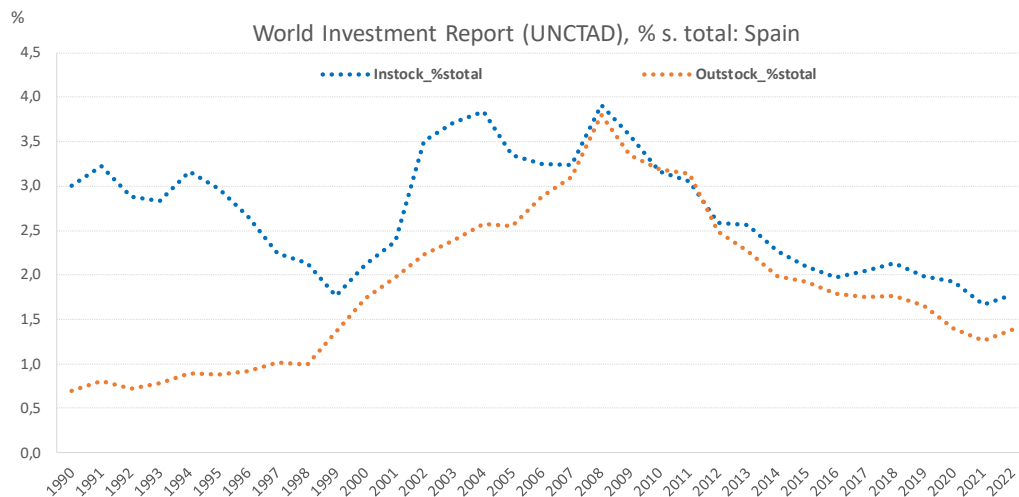
**Tabla 2. Inversión extranjera en España** (millones de euros)

Años	Inv. Bruta	% Variación Interanual	Desinversión	% Variación Interanual	Inv. Neta	% Variación Interanual
2011	29.118	130,7	4.986	57,9	24.132	155,0
2012	14.915	-48,8	5.869	17,7	9.047	-62,5
2013	17.288	15,9	5.445	-7,2	11.843	30,9
2014	20.929	21,1	7.831	43,8	13.097	10,6
2015	25.437	21,5	6.337	-19,1	19.100	45,8
2016	27.107	6,6	6.775	6,9	20.332	6,4
2017	28.375	4,7	12.504	84,6	15.872	-21,9
2018	55.567	95,8	9.404	-24,8	46.163	190,8
2019	24.691	-55,6	6.731	-28,4	17.960	-61,1
2020	27.174	10,1	11.441	70,0	15.733	-12,4
2021	30.034	10,5	8.571	-25,1	21.463	36,4
2022	34.360	14,4	10.310	20,3	24.051	12,1

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio, Registro de Inversiones Exteriores (agosto 2023)

El Registro de Inversiones estima que la posición de la inversión extranjera en España ascendió en 2021 a 529.877 millones de euros, el 43,9% del PIB.

Según los datos de inversión extranjera directa en stock de la UNCTAD España es el decimoquinto mayor receptor global de IED en 2022, con una posición que alcanza los 787.311 millones de dólares y que supone una cuota mundial del 1,8% (gráfico 11).

**Gráfico 11. Cuota de España en los stocks de IED emitida y recibida en el mundo**

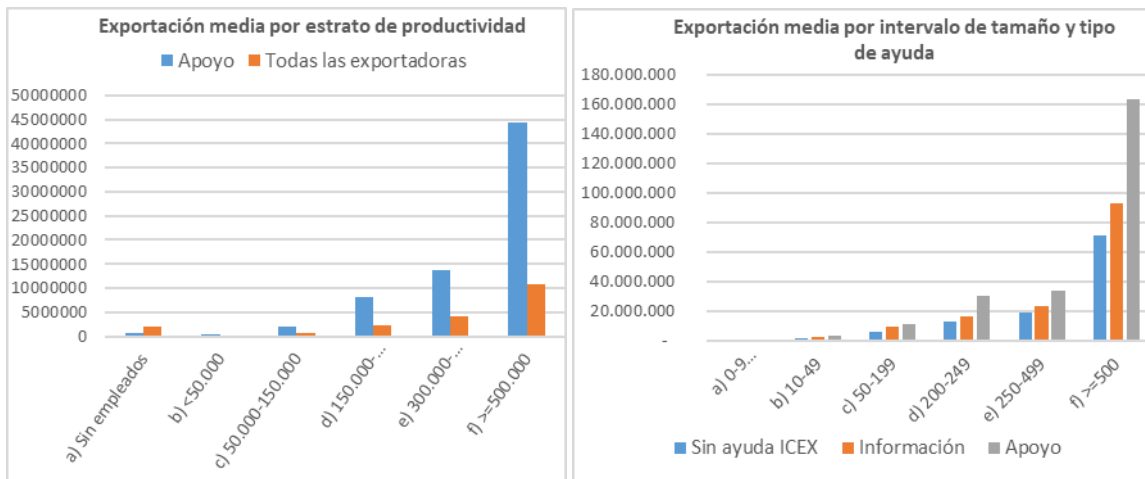
### ***Evolución del sector exterior español coherente con lo contemplado en el diagnóstico de la EIEE aprobada en 2017***

La evolución del sector exterior español descrita en este apartado es plenamente coherente con el análisis de 2017 que sirvió de base para la elaboración de la EIEE. El comportamiento de los últimos años confirma las tendencias positivas que se identificaron en 2017 y, en muchos casos, los resultados del sector exterior han superado las previsiones que había hace seis años. En particular, el aumento experimentado en el grado de internacionalización (tanto medido por el peso del comercio exterior en el PIB, como por el número de exportadores) así como la capacidad para mantener un superávit por cuenta corriente independientemente de la coyuntura económica han superado las mejores previsiones de 2017.

### ***Los instrumentos de apoyo a la internacionalización han demostrado ser eficaces***

La evidencia disponible sugiere que las empresas que utilizan los instrumentos de apoyo a internacionalización exportan más que aquellas empresas similares que no los usan. Por otra parte, las empresas usuarias de estos instrumentos se muestran satisfechas con el funcionamiento de los mismos y los consideran útiles. Por lo tanto, todo indica que estos instrumentos, que son herramientas esenciales para la ejecución de la EIEE, son eficaces.

Cabe destacar que las empresas que han recibido apoyo de ICEX, además de una mayor propensión exportadora, presentan una mayor exportación media que otras empresas de similar productividad y tamaño.

**Gráfico 12. Propensión e intensidad exportadora y apoyo de ICEX**

Fuente: Base de datos de Caracterización de la Empresa Exportadora y con Potencial Exportador, CEEPE.

Por otra parte, de acuerdo con la **Encuesta de Percepciones sobre el Apoyo a la Internacionalización a exportadores regulares de bienes (EPAI 2021)**, una muy amplia mayoría de las empresas que utilizan los principales instrumentos de apoyo a la internacionalización están satisfechas con su funcionamiento.

**Tabla 3. EPAI (2021)**

%	ICEX	CESCE	COFIDES	FIEM	ICO	OFECOMES
Conoce	72,3	54,3	33,9	21,7	72,5	51,5
Utiliza	32,1	25,3	4,5	4,8	18,5	24,5
Satisfecho	96,8	94,3	97,4	96,1	95,2	91,7

Otra encuesta, como es la **Encuesta de Percepciones sobre el Apoyo a la Internacionalización a empresas de la base de datos del ICEX (EPAI-ICEX 2023)**, nos permite profundizar más en los ámbitos dónde los usuarios encuentran más útil el apoyo de ICEX. En concreto, consideran que el apoyo de ICEX es especialmente útil para ayudar a sus empresas a entrar en nuevos mercados y para iniciar la actividad exportadora con mayor facilidad.

**Gráfico 13. EPAI ICEX (2023)**

Otro análisis reciente, en este caso, el **Estudio sobre los Instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española, realizado por la AIREF en 2023**, encuentra que tanto el seguro de crédito a la exportación por cuenta del Estado de CESCE, como la financiación a la internacionalización de ICO contribuyen a que las empresas que los reciben exporten un mayor volumen y accedan a un mayor número de mercados (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, 2023).

Por último, otro estudio reciente sobre **El impacto económico del seguro de crédito por cuenta del Estado**, realizado por AFI en 2023, concluye que el seguro de crédito de CESCE ha tenido un impacto positivo significativo sobre las exportaciones, el empleo y el valor añadido de las empresas exportadoras que lo han recibido. En particular, las operaciones cubiertas por el seguro de crédito por cuenta del Estado entre 2000 y 2021 contribuyeron, de media, a la generación anual de entre 900 y 1.700 millones de euros de valor añadido y a la creación o mantenimiento anual de entre 11.900 y 22.100 empleos (Uriarte y Santamaría, 2023).

A la vista de los continuos avances experimentados en los últimos años en cuanto a la internacionalización de la economía española y teniendo en cuenta que, de acuerdo con la evidencia disponible, los principales instrumentos de apoyo a la internacionalización parecer estar siendo eficaces, se considera adecuado mantener la orientación general de la EIEE durante los próximos años. Su objetivo general de fomentar que la “contribución positiva del sector exterior al crecimiento económico se convierta en un fenómeno estructural y revierta en la creación de empleo” es pertinente y debe mantenerse.

**Recomendación 1: mantener la orientación general de la EIEE, así como la de sus principales instrumentos** de apoyo a la internacionalización.

Sin embargo, en los últimos años el escenario económico internacional ha experimentado algunos cambios profundos que, en la mayoría de los casos, no eran esperables en 2017 y que, inevitablemente, van a afectar al comportamiento del sector exterior durante la segunda parte de la ejecución de la EIEE. El siguiente apartado analizará cuáles han sido esos cambios y que recomendaciones pueden extraerse de cara a la ejecución de la EIEE en los próximos años.

### 3. CAMBIOS EN EL ENTORNO INTERNACIONAL NO PREVISTOS EN EL DIAGNÓSTICO DE 2017

En este segundo apartado, se intenta dar respuesta a la segunda de las preguntas de la evaluación a medio camino: **¿Las modificaciones en el panorama económico internacional generan nuevos problemas y retos asociados a la internacionalización de las empresas españolas?**

Para ello, se van a analizar las principales modificaciones en el escenario económico global y los nuevos problemas y retos que estos cambios llevan asociados. También es necesario plantearse si los nuevos problemas y retos están asociados a fallos de mercado que pueden justificar la

intervención del sector público y si es necesario modificar los objetivos, ejes o retos definidos en la EIEE, así como los mecanismos de coordinación previstos para alcanzar los objetivos.

---

***Se han superado varios de los objetivos principales, haciendo necesaria su revisión***

---

La EIEE contempla los siguientes cuatro grandes retos u objetivos cuantitativos:

- Alcanzar un valor de exportaciones nominales de bienes de 400.000 millones de euros en 2027.
- Conseguir que en 2027 existan 60.000 empresas que exporten de forma regular.
- Conseguir que, en el conjunto del periodo 2017-2017, las empresas españolas sean adjudicatarias de 650.000 millones de euros de licitaciones internacionales.
- Alcanzar en 2027 un stock de Inversiones directas extranjeras de 500.000 millones de euros.

Como veremos a continuación, tres de estos cuatro objetivos requieren una revisión, porque la evolución de estos indicadores durante la primera mitad del periodo de vigencia de la EIEE ha hecho que se vean superados ya, o estén cerca de ser alcanzados. Además, la experiencia reciente ha puesto de manifiesto la conveniencia de hacer algunos ajustes adicionales en estos grandes objetivos.

- El diseño inicial de la EIEE contempla el reto de **alcanzar una cifra de 400.000 millones de euros de exportación de bienes para el año 2027**.

En los últimos años se ha puesto de manifiesto que este reto adolece de dos limitaciones:

En primer lugar, es un reto establecido en términos nominales. Sin embargo, los efectos positivos de la internacionalización y, en particular, de las exportaciones de bienes están relacionados con su evolución real, descontando el crecimiento de los precios. Así, es el crecimiento real de la exportación el que se asocia con aumentos de la producción o del empleo y mejora de los salarios y condiciones laborales, entre otros efectos positivos. La divergencia entre el crecimiento real y el nominal de las exportaciones no tenía excesiva importancia en el año en el que se elaboró la EIEE, cuando el crecimiento de los precios era moderado. Sin embargo, especialmente a partir de la invasión de Ucrania, el crecimiento de los precios de las exportaciones de determinados productos está siendo muy elevado.

En estas condiciones, resulta aconsejable complementar el reto de crecimiento de las exportaciones de bienes con un objetivo de crecimiento real.

En segundo lugar, el reto planteado inicialmente no incluye las exportaciones de servicios no turísticos. Sin embargo, los ingresos por exportaciones de servicios no turísticos superan el 23% de las exportaciones de bienes. Además, los servicios no turísticos tienen un elevado potencial de crecimiento y las empresas que los exportan son diferentes en sus características y necesidades de las empresas exportadoras de bienes.

A la vista de lo anterior, también resulta aconsejable complementar el reto de crecimiento de las exportaciones de bienes con un reto específico referido a las exportaciones de servicios no turísticos.

### Crecimiento real de las exportaciones de bienes

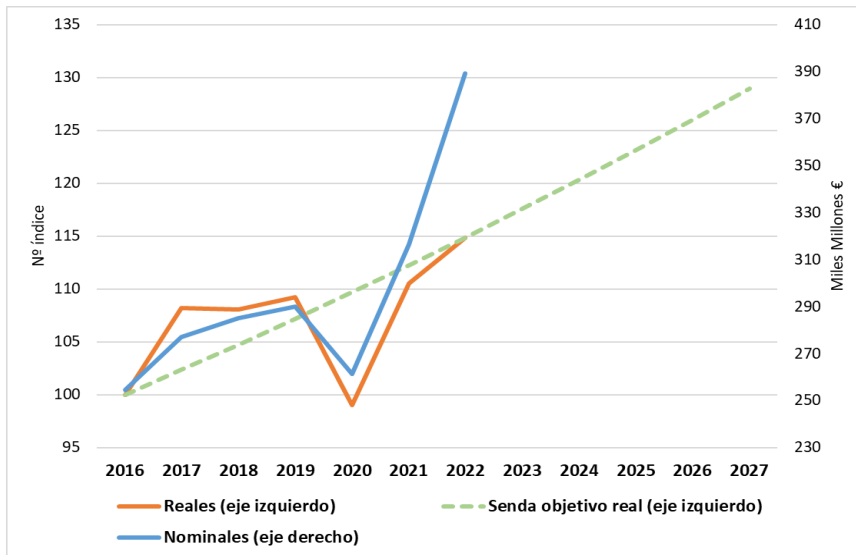
Desde el inicio de la puesta en marcha de la EIEE hasta 2022, las exportaciones de bienes han crecido un 52,9%, hasta superar los 389.000 millones de euros, muy cerca del objetivo de 400.000 millones fijado para 2027.

El crecimiento real de las exportaciones en el mismo período ha sido del 14,9%, lo que supone también un aumento notable. Así, las exportaciones crecieron entre 2016 y 2022 a un ritmo del 2,34% anual acumulativo, por encima del 1,20% correspondiente al PIB, lo que confirma la creciente internacionalización de la economía española.

El resto del crecimiento observado hasta 2022 es atribuible al aumento de precios de exportación (aproximado por la evolución de los IVU). Este efecto es especialmente acusado en 2022, en el que el crecimiento nominal fue del 22,9% y el real del 3,9%. El fuerte crecimiento de los precios de exportación, por encima de la tendencia observada en años anteriores, no era previsible al fijarse los objetivos de la EIEE.

Si se mantiene hasta 2027 la senda de crecimiento real de los primeros años de aplicación de la EIEE, al final del período las exportaciones superarán, en términos reales, en un 28,9% a las de 2016. Esta cifra es globalmente coherente con la que puede obtenerse a través de los escenarios económicos del Fondo Monetario Internacional. En sus Perspectivas de la Economía Mundial de abril de 2023, el FMI estima un crecimiento real de las exportaciones del 3,1% anual acumulativo entre 2022 y 2026. Proyectando, con esta tasa, las exportaciones de bienes de la Contabilidad Nacional Anual de España serían, en términos reales, un 30,8% superiores a las de 2016 (gráfico 14).

**Gráfico 14. Objetivo de exportaciones de bienes EIEE 2017-2027**



Fuente: Datacomex, BDSICE, INE (CNA), FMI (WEO) y elaboración propia.

En sintonía con estas proyecciones y escenarios, **se propone un objetivo de crecimiento real de las exportaciones de bienes del 30% en el período 2016-2027<sup>3</sup>** que complementa al objetivo de alcanzar 400.000 millones de euros anuales establecido por la EIEE.

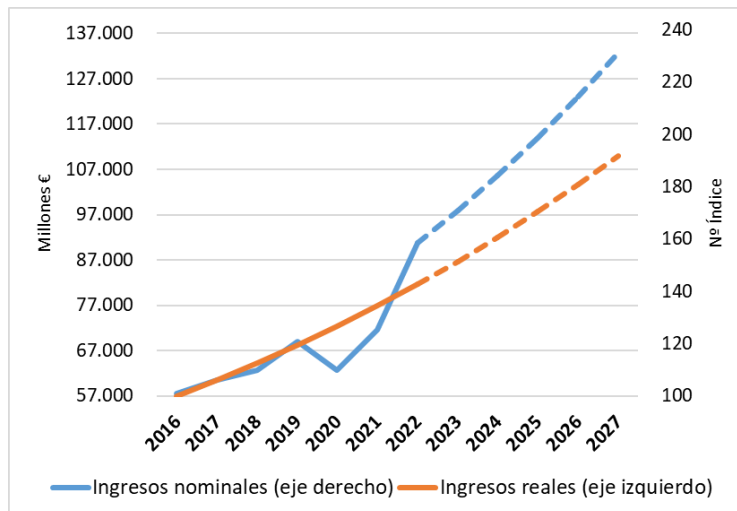
<sup>3</sup> El indicador para el seguimiento del objetivo es el comercio declarado de bienes, deflactado por los IVU que se publica en la BDSICE.

### Crecimiento de las exportaciones de servicios no turísticos

En el año 2022 los ingresos por exportaciones de servicios no turísticos alcanzaron 90.684 millones de euros, frente a los 57.568 millones de euros registrados en 2016. Esto supone un incremento del 57,5% en el conjunto del período equivalente a un aumento anual acumulado del 7,9%. Puede estimarse que en esta cifra es el resultado de un crecimiento real de las exportaciones del 42,5% (un 6,1% anual acumulado) combinado con un aumento de sus precios del 10,5% (1,7% anual acumulado)<sup>4</sup>.

Sería razonable establecer como referencia el mantenimiento hasta 2027 un crecimiento similar al observado hasta 2022, que llevaría las exportaciones de servicios no turísticos hasta los **130.000 millones de euros en 2027**<sup>5</sup> y supondría un aumento real de las exportaciones de servicios no turísticos de un 90% con relación a las de 2016<sup>6</sup>. En consecuencia, se propone como nuevo objetivo que **las exportaciones de servicios no turísticos en términos reales en 2027 sean un 90% superiores a las de 2016**<sup>7</sup>.

**Gráfico 15. Ingresos por exportaciones de servicios no turísticos 2016-2027**



Fuente: BdE, Balanza de Pagos; INE, CNA, y elaboración propia

<sup>4</sup> Para realizar esta estimación se han utilizado datos de la CNA del INE. El concepto de exportaciones de servicios no turísticos se ha aproximado mediante las exportaciones de servicios totales, netas del gasto efectuado por no residentes en el territorio económico. Esta variable ha registrado un crecimiento en el período del 43,2%, como resultado de un crecimiento real del 32,6% y un aumento de su deflactor implícito del 8,1%. La distribución del crecimiento nominal entre estas tasas de variación permite estimar un crecimiento real de los ingresos por exportaciones de servicios no turísticos del 42,5% en el período y un aumento de precios del 10,5%.

<sup>5</sup> La aplicación de la tasa de variación nominal del 7,9% anualmente daría un resultado de 132.431 millones de euros.

<sup>6</sup> La aplicación de la tasa de variación real del 6,1% anualmente daría como resultado un aumento del 92%.

<sup>7</sup> La aplicación de la tasa de variación real del 6,1% anualmente daría como resultado un aumento del 92%.

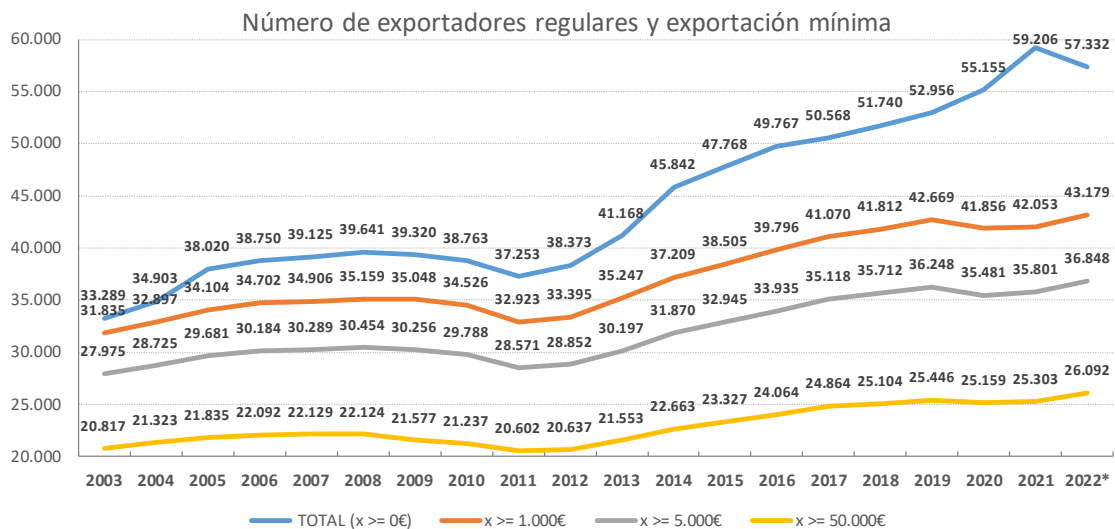


- El **objetivo 2** de la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 consiste en: **Conseguir que 60.000 empresas exporten regularmente en 2027.**

En 2021 se produjo un aumento importante en este indicador y se estuvo cerca de alcanzar este objetivo con 59.208 exportadores regulares. Sin embargo, en 2022, un año de fuerte crecimiento de la exportación, su número cayó un 3,2% hasta los 57.332 regulares, y la caída se la prolongado durante la primera mitad de 2023. En este caso, la bajada responde a una modificación en las declaraciones aduaneras para pequeños envíos. Por otra parte, es previsible que en 2024 se experimente un nuevo impulso al alza por efecto del Brexit.

Si observamos la evolución de esta cifra en los últimos años es evidente que el número de exportadores regulares totales no es una buena referencia, ya que es muy volátil y se ve muy afectado por la variación de los exportadores regulares de muy bajo importe<sup>8</sup> que, con frecuencia, son operadores particulares, no empresas. Por este motivo, se plantea cambiar el objetivo, haciendo referencia a exportadores regulares a partir de un umbral mínimo de exportación anual, que se considera debería ser de 5.000€. Aplicando un objetivo similar en términos de tasa de variación (crecimiento del 20,6% entre 2017 y 2027), el objetivo equivalente sería de unos 40.900 exportadores regulares de más de 5.000€. Teniendo en cuenta el contexto internacional desfavorable, parece razonable proponer como nuevo objetivo: **Conseguir que 40.000 empresas exporten regularmente más de 5.000€ anuales en bienes en 2027.**

**Gráfico 16. Número de exportadores regulares**



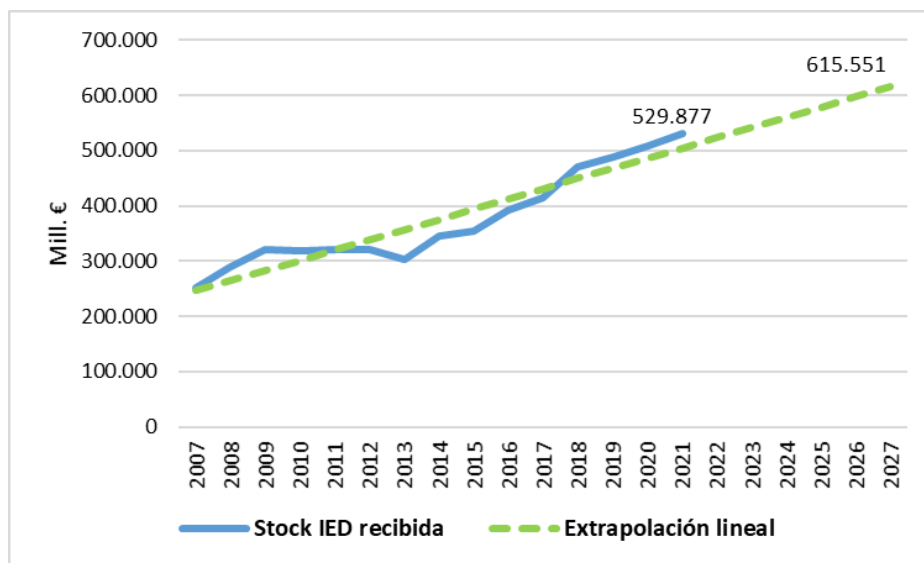
Fuente: Secretaría de Estado de Comercio con datos de Aduanas.

<sup>8</sup> Destaca el fuerte crecimiento de los exportadores de muy bajo importe a Venezuela a partir de 2018. Estos operadores, en la medida en que realicen envíos todos los años, pasaron a computar como exportadores regulares a partir de 2021, al cumplir cuatro años seguidos exportando. Estos operadores son fundamentalmente particulares.

- En la EIEE se estableció como objetivo alcanzar en 2027 un stock de inversiones directas extranjeras de 500.000 millones de euros. Dicho objetivo ya se superó en 2020 (508.810 en 2020 y 529.877 en 2021), por lo que resulta oportuno revisarlo.

Si partimos de los datos de stock disponibles hasta 2021 (2007-2021), y suponemos que este indicador de inversión mantendrá la misma tendencia en los próximos años, en 2027 el stock se situaría en de 615.500 millones. De nuevo, en línea con lo argumentado en relación al objetivo anterior, dado el escenario global al que nos enfrentamos, mantener la misma tendencia podría resultar demasiado ambicioso. Por ello, se propone como nuevo objetivo: **alcanzar en 2027 un stock de inversiones directas extranjeras de 600.000 millones de euros.**

**Gráfico 17. Posición inversora extranjera en España**



Fuente: Secretaría de Estado de Comercio, Registro de Inversiones Exteriores

- **Recomendación 2:** revisar y complementar los grandes retos u objetivos de la EIEE.
  - Incluir un objetivo de **crecimiento real de las exportaciones de bienes del 30% en el período 2016-2027** que complemente al objetivo de alcanzar 400.000 millones de euros anuales
  - Incluir como objetivo que **las exportaciones de servicios no turísticos en términos reales en 2027 sean un 90% superiores a las de 2016<sup>9</sup>.**
  - Modificar el objetivo de exportadores regulares para que contemple conseguir que **40.000 empresas exporten regularmente más de 5.000€ anuales en bienes en 2027.**
  - Modificar el objetivo de inversión directa extranjera para que plantee alcanzar **en 2027 un stock de inversiones directas extranjeras de 600.000 millones de euros.**

<sup>9</sup> La aplicación de la tasa de variación real del 6,1% anualmente daría como resultado un aumento del 92%.

### **La covid-19, la invasión de Ucrania y las tensiones comerciales y geopolíticas suponen un cambio profundo e inesperado en el escenario internacional**

Con posterioridad a la elaboración de la EIEE, la economía mundial ha experimentado una serie de perturbaciones que tienen profundas implicaciones sobre el comercio y la inversión internacionales y que condicionan el avance de la internacionalización de la economía española. Algunos de los fenómenos con mayor impacto han sido el inicio de una guerra comercial entre Estados Unidos y China, que se desencadenó en 2018 y persiste en la actualidad, la pandemia de covid-19, con sus efectos tan negativos sobre la economía y, desde 2022, la invasión de Ucrania por parte de Rusia, que ha alterado los patrones de comercio internacional y que alimenta las tensiones geopolíticas. Este conjunto de *shocks* constituye sin ninguna duda el cambio más trascendental e inesperado respecto al escenario internacional vigente cuando se elaboró la EIEE.

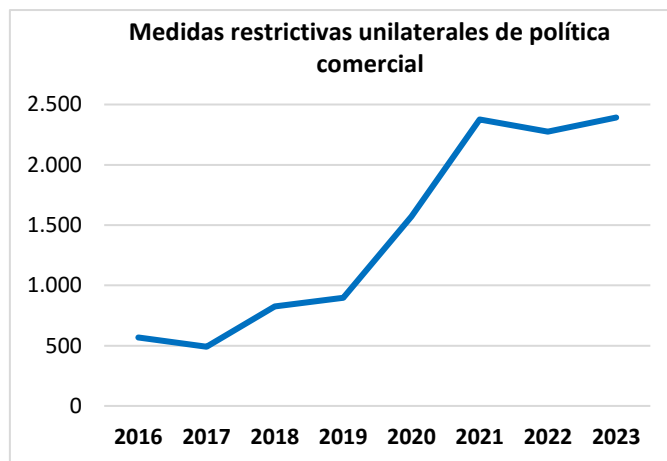
Este nuevo panorama económico internacional se caracteriza por una mayor incertidumbre, un aumento de las medidas proteccionistas, la existencia de tensiones geopolíticas y, en ocasiones, problemas de suministro.

- **Entorno más incierto:** la proliferación de medidas proteccionistas, sanciones, medidas de política industrial, tensiones geopolíticas, periodos con problemas de suministro, restricciones sanitarias durante la pandemia, etc. constituyen un marco escasamente predecible, que desincentiva la búsqueda de nuevos mercados o la integración en nuevas cadenas de valor. Cuando aumenta la incertidumbre global, también lo hace el riesgo asociado a los proyectos internacionales y las empresas son menos propensas a asumir los costes asociados a la internacionalización.
- **Recomendación 3:** en un entorno más incierto se intensifican los fallos de mercado y los costes asociados a la internacionalización, que son los que justifican las medidas públicas de apoyo a la internacionalización. Por ello, se recomienda **reforzar las medidas de apoyo a la internacionalización, dotándolas de mayores recursos económicos**, para ayudar a las empresas a afrontar un entorno internacional más complejo. En el ámbito de los instrumentos financieros de apoyo a la internacionalización, esta recomendación es coherente con algunas de las incluidas en la evaluación de la AIREF. En concreto con sus recomendaciones para mejorar la dotación de recursos humanos de los distintos instrumentos de apoyo a la internacionalización, aumentar la cobertura del sistema especialmente entre las pymes y reforzar la capacidad financiera del CARI.
- **Recomendación 4:** en un contexto global más cambiante y menos predecible, **los instrumentos de apoyo a la internacionalización deben ser más flexibles** para adaptarse con rapidez a los cambios en el escenario internacional. En el ámbito de los instrumentos de apoyo financiero a la internacionalización, esta recomendación es coherente incluida en la evaluación de la AIREF, que se centra en los procedimientos de aprobación de proyectos del FIEM y de CESCE.
- **Recomendación 5:** la mayor flexibilidad de los instrumentos de apoyo a la internacionalización debe ir acompañada del **establecimiento de unos objetivos de ejecución claros y medibles** que guíen la acción de sus gestores. Estos objetivos deben

afectar a variables que dependan directamente de las acciones de los gestores y que estén relacionadas con los objetivos contemplados por cada plan de acción. En particular, los objetivos de ejecución pueden estar referidos al volumen de financiación, número de operaciones o de empresas beneficiarias, nivel de riesgo asumido, etc<sup>10</sup>.

- **Recomendación 6:** para reforzar las medidas de apoyo a la internacionalización de una forma eficaz y cumplir los objetivos de ejecución establecidos, es preciso **reforzar los recursos humanos de los principales instrumentos de apoyo** a la internacionalización<sup>11</sup>.
- **Mayor proteccionismo** (gráfico 18): desde 2018 se viene observando un aumento claro de las medidas proteccionistas. El caso más notable es el incremento de los derechos arancelarios entre los dos mayores socios comerciales del mundo EEUU y China. Desde mediados de 2018 y hasta comienzos de 2020 ambas economías entraron en una escalada de sus aranceles bilaterales hasta situarlos en un promedio del 19,3% (arancel promedio de EEUU a las importaciones procedentes de China) y del 21,1% (arancel promedio de China a los productos originarios de Estados Unidos) respectivamente (Bown, 2023). Estos aranceles tan elevados se han mantenido hasta la actualidad. Además de incrementos de las barreras arancelarias, como las descritas, han proliferado otros tipos de medidas de política comercial de carácter restrictivo (regulaciones técnicas, restricciones cuantitativas, tanto a la importación como a la exportación, sanciones comerciales), así como medidas en otros ámbitos (política industrial, medioambiental, restricciones a la inversión extranjera) que, en la práctica, suponen una barrera al comercio o la inversión.

**Gráfico 18. Aumento de las medidas proteccionistas**

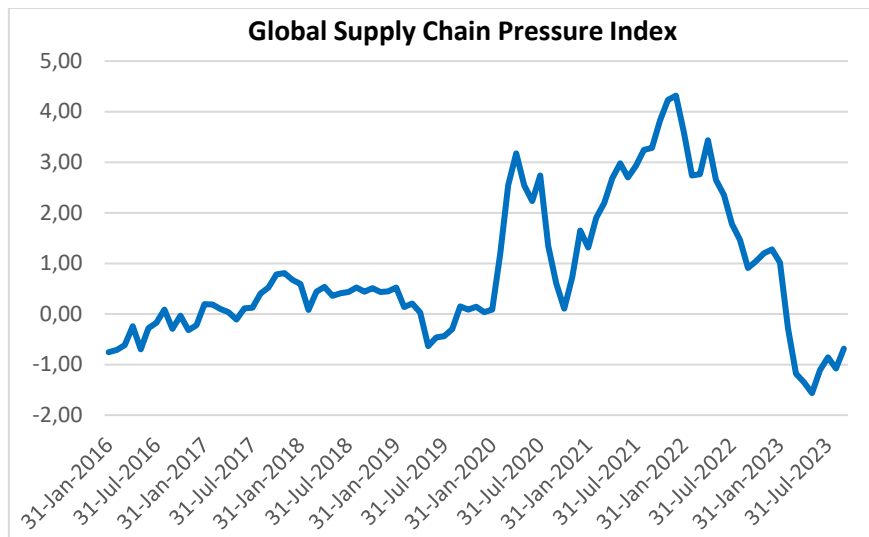


Fuente: [Global Trade Alert](#)

<sup>10</sup> Ver propuestas del Estudio sobre los Instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española, realizado por la AIREF en 2023.

<sup>11</sup> Ver propuestas del Estudio sobre los Instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española, realizado por la AIREF en 2023.

- **Recomendación 7:** en un contexto más proteccionista, España debe seguir apoyando un sistema multilateral de comercio basado en normas y que sea transparente. Sin embargo, **los acuerdos comerciales entre la UE y terceros países cobran cada vez más importancia** como forma de apoyar la internacionalización de la economía, garantizar el acceso a nuevos mercados, así como el suministro estable de inputs estratégicos. Se debe también intensificar el impulso, en el marco de la UE, a la adopción y modernización de acuerdos comerciales bilaterales.
  
- **Recomendación 8:** en un contexto más proteccionista, **la inversión directa gana más protagonismo** como vía para acceder a nuevos mercados e integrarse en cadenas globales de valor. Se deben intensificar los apoyos internacionalización por la vía de la inversión directa en el exterior.
  
- **Tensiones geopolíticas:** la guerra comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China y la invasión rusa de Ucrania, amenazan con llevar a las economías a agruparse en bloques separados, guiados por motivos geopolíticos, fragmentando el comercio y la inversión internacional. Esta fragmentación tendría un elevado coste económico (Aiyar et al, 2023), al obligar a renunciar a parte de los beneficios de la globalización (aumento de la productividad, reducción de costes, reducción de la pobreza y convergencia en renta de las economías emergentes). El comercio internacional se ha mostrado bastante resistente frente a los *shocks* provocados por la pandemia y la guerra en Ucrania. Sin embargo, empieza a percibirse los primeros signos de fragmentación en el comercio (menor comercio entre EEUU y China) y la inversión directa (menor inversión directa en China, especialmente es el sector tecnológico).
  
- **Problemas de suministro:** durante la primera oleada de la covid-19, se dieron problemas severos de suministro provocados por las restricciones a la movilidad asociadas a la pandemia, que afectaron principalmente a los suministros de equipos médicos y de protección personal. En ese periodo, quedó en evidencia el riesgo asociado a la elevada concentración geográfica del suministro de algunos productos estratégicos. Una vez superado el impacto inicial de la pandemia, la inesperada rapidez de la recuperación económica, junto con los cambios profundos en el patrón de consumo y la capacidad limitada de la red de transporte, provocaron una brusca intensificación de los problemas de abastecimiento durante 2021 (Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, 2021c), que luego fueron remitiendo a lo largo de 2022 (gráfico 19).

**Gráfico 19. Problemas de suministro**Fuente: New York Fed

La combinación de todos los cambios anteriores: incertidumbre, medidas proteccionistas, tensiones geopolíticas y problemas de suministro hace necesario revisar a la baja las expectativas de crecimiento del comercio e inversión exteriores en los próximos años. Por otro lado, estos *shocks* han puesto de relieve la existencia de una intensa dependencia exterior para el suministro de algunos productos estratégicos, lo que puede ser fuente de vulnerabilidades que afecten a la seguridad económica.

- **Recomendación 9:** en este nuevo contexto global tan complejo e incierto, el objetivo de **contribuir a la seguridad económica** de España, debe ser uno de los elementos que oriente los próximos planes de acción para la internacionalización (recuadro 1).
- **Recomendación 10:** en este nuevo contexto global tan complejo las empresas tienen una mayor necesidad de acceder a un conocimiento detallado de las medidas y regulaciones existentes en múltiples ámbitos en cada país de destino, de las estrategias de acceso más adecuadas en cada mercado, etc. En consecuencia, en los próximos planes de acción deberían **reforzarse los instrumentos de inteligencia económica** que la Secretaría de Estado de Comercio pone a disposición de las empresas.

**RECUADRO 1: dependencia exterior en la importación de bienes estratégicos**

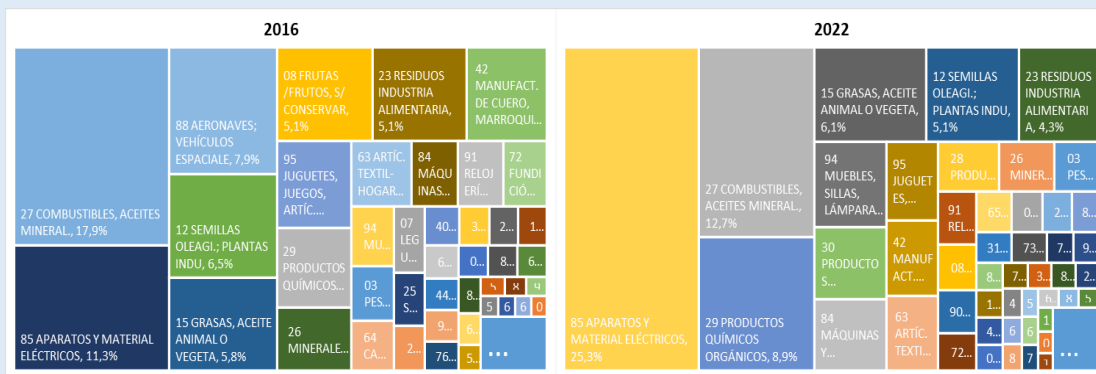
Para el análisis de la vulnerabilidad de los sectores, debido a la concentración geográfica del origen de las importaciones se suele utilizar el índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), al que se añaden otros dos índices basados en la proporción de importaciones extracomunitarias (con más riesgo) y la cobertura del sector para centrar el análisis en sectores deficitarios. Habitualmente se consideran sectores problemáticos aquellos en los que el HHI es mayor de 0,4, un umbral de 0,5 para la proporción de importaciones extracomunitarias (mayoría de importación de terceros países) y en aquellos en los que somos importadores netos.

El análisis preliminar del HHI de las importaciones de 2022, en comparación con los datos de 2016, indica que el porcentaje de sectores, con importaciones superiores a 1 millón de dólares, en los que hay alta dependencia, ha aumentado, pasando de un 30%<sup>12</sup> de sectores que superan el umbral mencionado de HHI a un 33%. No obstante, en muchos de ellos las importaciones provienen otros Estados miembros de la UE, lo que permite confiar en su suministro sea bastante estable y, en otros casos, España es exportadora neta, por lo que tampoco se considera que esos productos sean fuente de vulnerabilidad.

Si tenemos en cuenta el resto de los indicadores (que España sea importadora neta y que más de la mitad de las importaciones tengan origen extracomunitario), el número de sectores en los cuales se superan todos los umbrales indicados es inferior (312 sectores, un 6% del total en 2016), aunque también ha aumentado en los últimos años (452 sectores, un 8% del total en 2022).

Desde una perspectiva de los productos con un suministro potencialmente vulnerable, llama la atención el creciente protagonismo de las importaciones de aparatos y material eléctricos, que han pasado de representar un 11% de las importaciones vulnerables en 2016 a representar un 25% en 2022. El segundo sector como fuente de vulnerabilidad sería el de los combustibles y, en tercer lugar, y con un aumento de su importancia notable en los últimos años, estarían los productos químicos orgánicos.

**Gráfico 20. Dependencias en la importación, por productos.**



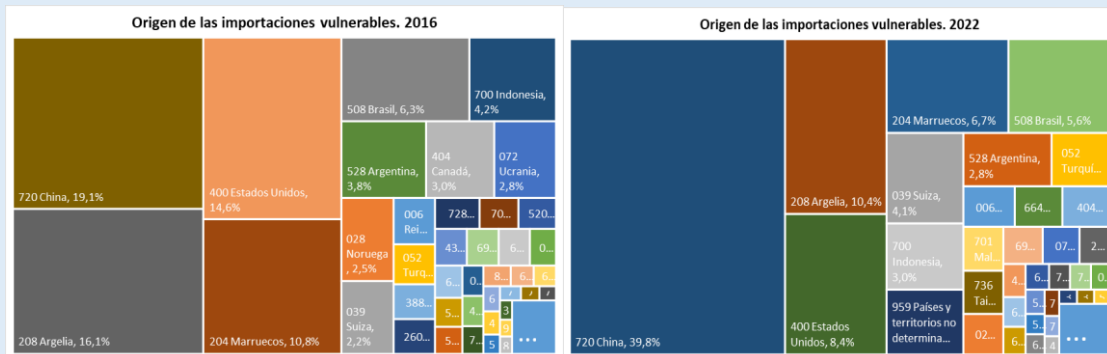
Fuente: Secretaría de Estado de Comercio con datos de Aduanas

Pero el cambio más destacable afecta al principal país proveedor de bienes potencialmente vulnerables. Se observa un notable aumento del peso de China como

<sup>12</sup> En números absolutos pasan de 1293 sectores a 1511

suministrador en estos productos, pasando de ser el origen de un 19% de las importaciones españolas potencialmente vulnerables en 2016<sup>13</sup> a un 40% en el año 2022. Este fenómeno no es específico de España, sino que ha afectado a las importaciones de las principales economías mundiales, que presentan una creciente dependencia de productos cuyo suministro está cada vez más concentrado en China.

**Gráfico 21. Dependencias en la importación, por país de origen.**



Fuente: Secretaría de Estado de Comercio con datos de Aduanas

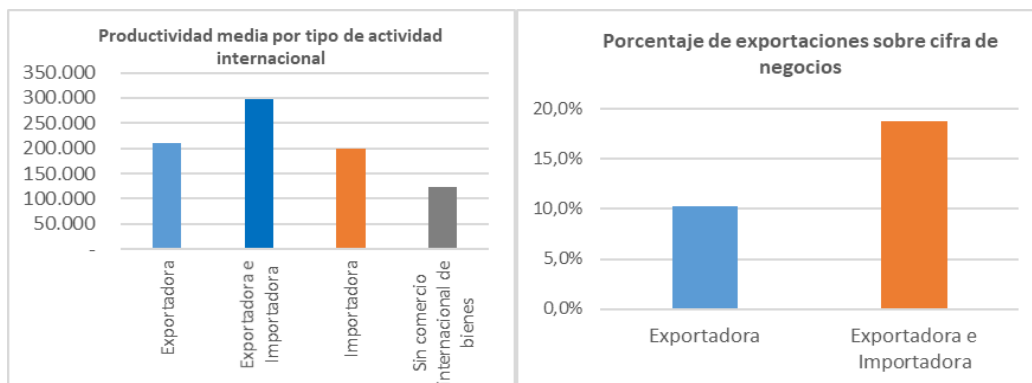
Una dependencia geográfica muy concentrada en un pequeño número de países suministradores, hace que estas importaciones estén más expuestas a los riesgos geopolíticos o logísticos.

García-Hernán (2023)

Las importaciones son esenciales para impulsar el aumento de la productividad de las empresas y permitir su acceso a mercados exteriores y su integración en cadenas de valor.

Como se aprecia en el gráfico 22, las empresas internacionalizadas son más productivas y, más aún, aquellas que importan y exportan. Además, las empresas que importan y exportan tienen una mayor intensidad exportadora que las que solo exportan. Por último, de acuerdo con la encuesta de coyuntura de la exportación, un 75% de los exportadores regulares españoles reconocen depender en mayor o menor medida de las importaciones, más aún en el caso de empresas involucradas en cadenas globales de valor. Esta evidencia puede resumirse en una frase: **la importancia de importar**.

**Gráfico 22. Productividad e intensidad exportadora según tipo de empresa**



Fuente: Base de datos de Caracterización de la Empresa Exportadora y con Potencial Exportador, CEEPE.

<sup>13</sup> En dólares



Este es un aspecto que debe tenerse en cuenta a la hora de diseñar las políticas comerciales y de apoyo a la internacionalización y que está íntimamente relacionado con el objetivo de garantizar la seguridad económica.

- **Recomendación 11:** los planes de acción deben contemplar medidas de **análisis y seguimiento de la evolución de los productos importados potencialmente vulnerables**.
- **Recomendación 12:** los planes de acción deben incluir medidas para **facilitar el acceso de las empresas a suministradores estables y diversificados** de aquellos productos estratégicos expuestos a riesgo de suministro.

---

### *Se han producido cambios en la importancia relativa de algunos sectores económicos*

---

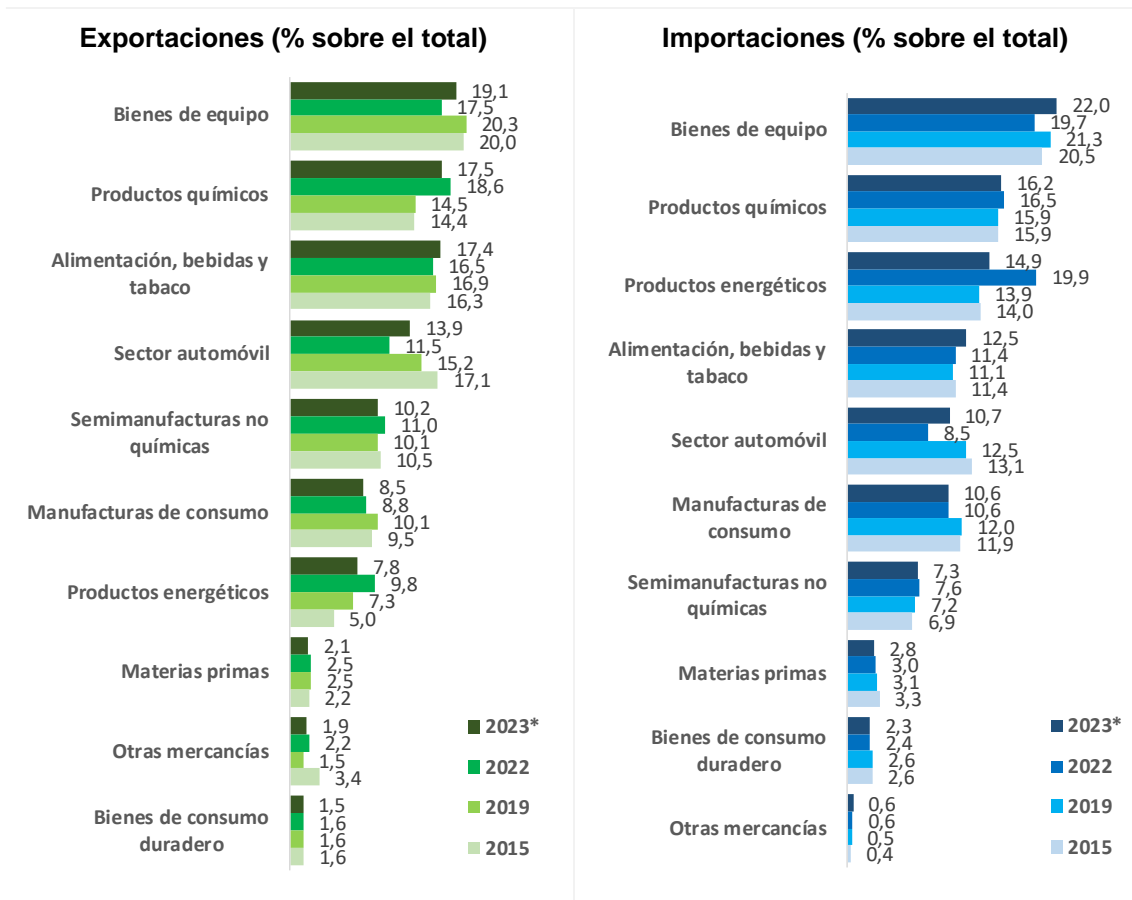
A partir del gráfico 23, se pueden extraer algunas conclusiones sobre los principales cambios en la composición sectorial del comercio exterior de bienes de España.

El peso de los distintos sectores, en líneas generales, se mantenido relativamente estable. En todo caso, podemos señalar algunos cambios desde 2015. En relación a las **exportaciones**, destaca el aumento del peso de los productos químicos hasta representar casi un 18% de las exportaciones durante los primeros siete meses de 2023. También se ha incrementado el peso de las exportaciones de productos energéticos y alimentación. Por el contrario, ha disminuido el peso de las ventas de automóvil, manufacturas de consumo y, en menor medida, bienes de equipo. Entre las **importaciones**, ha aumentado el peso de bienes de equipo y alimentación, mientras que ha disminuido el de automóvil y manufacturas de consumo. Estas tendencias deben interpretarse siempre con cierta prudencia, ya que algunos sectores presentan una elevada volatilidad en sus precios, lo que condiciona su peso en términos nominales.

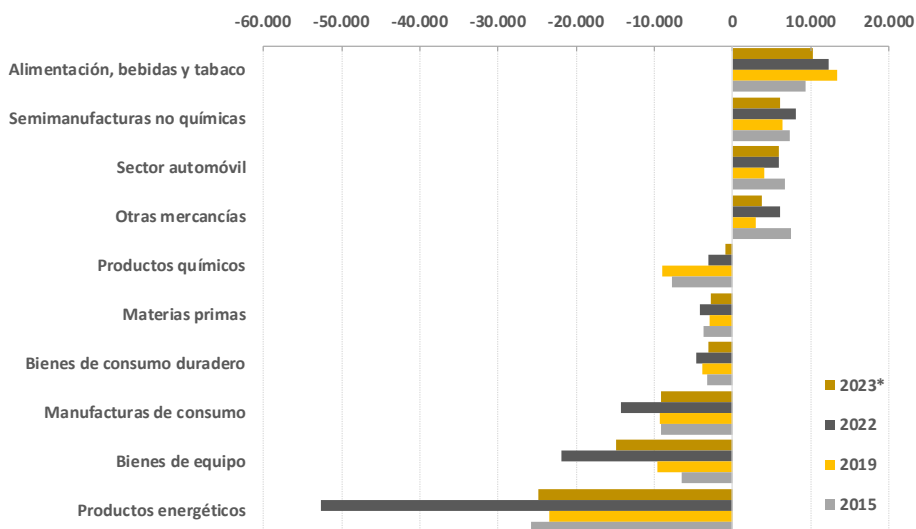
Si nos fijamos en los saldos por sectores, es evidente que los cambios han sido limitados. Productos energéticos, bienes de equipo y manufacturas de consumo siguen siendo los tres sectores que explican en buena medida el déficit comercial. Por el contrario, alimentación, semimanufacturas y automóvil continúan siendo los tres principales sectores superavitarios. Es oportuno señalar que el sector de los productos químicos es el único que ha experimentado un cambio de signo en su saldo, pasando de un déficit significativo, a un modesto superávit en los que va de 2023. Este comportamiento es el resultado del gran dinamismo de las exportaciones de productos químicos desde 2021.

### Gráfico 23. Comercio exterior de bienes, por sectores

2015, 2019, 2022 y 2023\* (enero-septiembre)



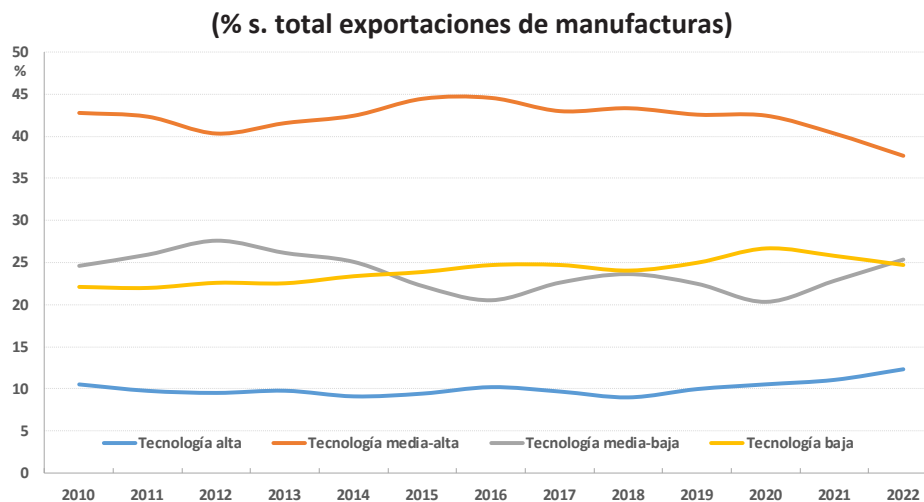
### Saldo en millones de euros



Fuente: Secretaría de Estado de Comercio con datos de Aduanas

**Las exportaciones españolas de manufacturas están especializadas en ramas de intensidad tecnológica media, con un reducido peso de las exportaciones de intensidad tecnológica alta.**

**Gráfico 24. Exportaciones de manufacturas según la intensidad tecnológica de la industria manufacturera**



Fuente: elaboración propia con datos de Aduanas, según clasificación de Eurostat, aproximando códigos NACE con CPA.

Aun cuando la mitad de la exportación española de manufacturas puede encuadrarse por su contenido tecnológico en los segmentos alto y medio-alto, la participación de estos grupos en el total de la exportación de manufacturas en el año 2022 (50,0%) sigue siendo inferior a la registrada en el año 2010 (54,5%) y no se aprecia una tendencia al alza. Además, esta cifra esconde una tasa de las exportaciones de alta tecnología en la banda baja de la UE, aunque en términos absolutos sus exportaciones hayan aumentado. La capacidad de competir en el mercado mundial vendrá condicionada en el futuro por el ritmo de adaptación de la oferta exportable a un entorno cada vez más exigente, incorporando bienes más sofisticados y con mayor contenido tecnológico. En particular, cabe esperar que los principales mercados de destino de la exportación orienten su demanda a productos relacionados con la doble transición ecológica y digital.

Por ello empresas y Administración deben tener en cuenta este factor y aspirar a incrementar el porcentaje de participación de los bienes de mayor contenido tecnológico en el total de la exportación española.

- **Recomendación 13:** los distintos instrumentos y el ejercicio PASE deben **tener en cuenta las tendencias sectoriales observadas** para identificar los productos con mayor potencial para la internacionalización. En particular, los productos relacionados con las transiciones ecológica y digital en los que España disponga de capacidades competitivas.
- **Recomendación 14:** deben **reforzarse las actuaciones transversales dirigidas a aumentar el contenido tecnológico de las exportaciones** españolas en todos los sectores. Para ello, debe potenciarse la coordinación entre las políticas de apoyo a la innovación y las de apoyo a la internacionalización.

### **En contra de lo previsto, ha aumentado la concentración geográfica de nuestro comercio en la Unión Europea**

Las exportaciones españolas de bienes han logrado alcanzar cada vez a un mayor número de mercados. No obstante, a lo largo de los últimos 20 años la UE ha sido siempre el principal destino de nuestras exportaciones. El peso de las exportaciones UE-27 (configuración actual) se fue reduciendo desde 2003 (66,1%) hasta 2013, cuando alcanzó un mínimo (55,8%), para después seguir una tendencia creciente hasta el 62,8% en 2022. Por tanto, desde la elaboración de la EIEE la dependencia española del mercado de la UE ha aumentado. En paralelo, se ha reducido el peso de las exportaciones al resto de regiones del mundo, excepto a Norteamérica, que se ha mantenido (gráfico 23). En relación a los saldos comerciales, cada vez existe un patrón más marcado de déficit creciente con Asia (China principalmente) y, en menor medida con países exportadores de hidrocarburos, y superávit en aumento con la Unión Europea.

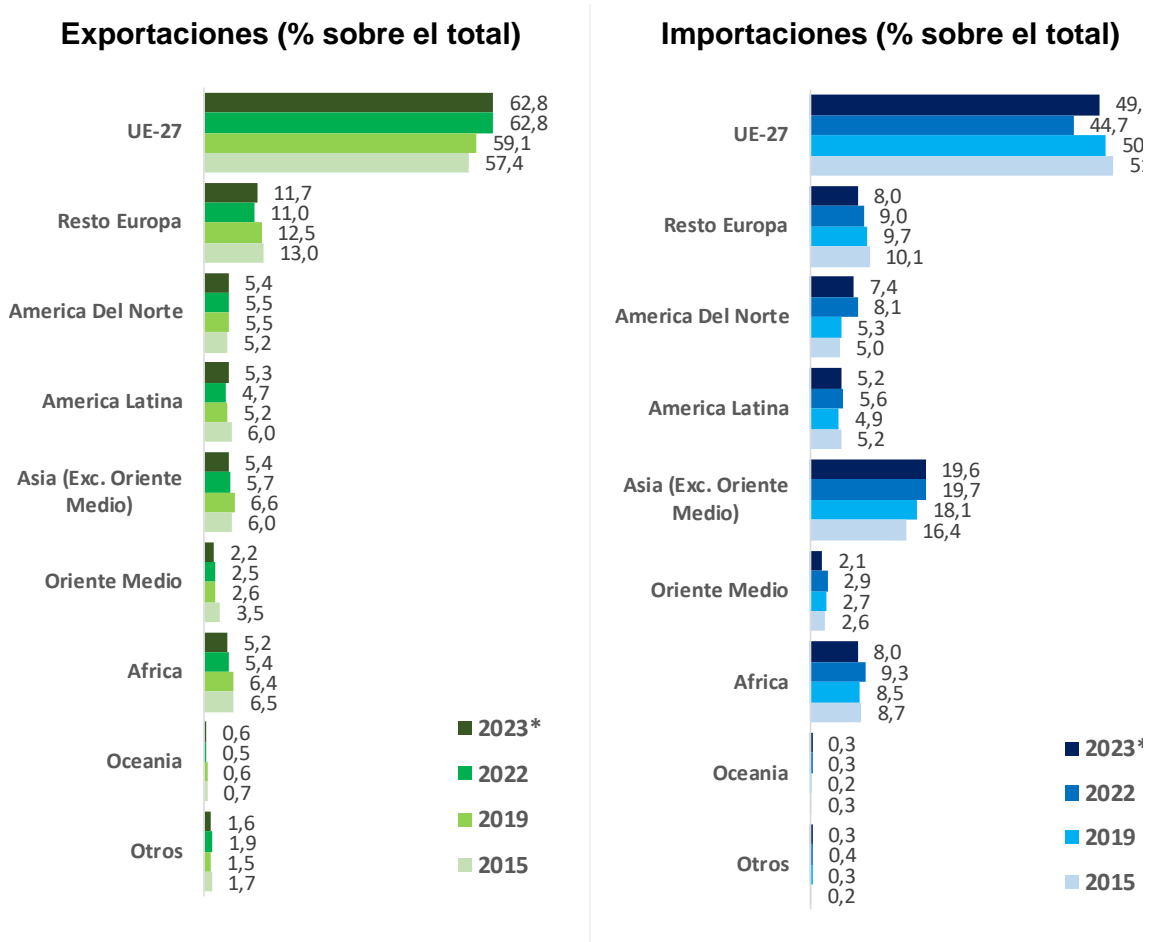
España presenta una marcada especialización geográfica en el mercado comunitario, lo que sin duda ha contribuido al buen desempeño exportador de nuestro país durante los últimos años, por tratarse éste de uno de los mercados más maduros y con superior capacidad de compra a nivel internacional, además de ser más estable, sobre todo en momentos de elevada incertidumbre y debilidad del comercio mundial.

Por otra parte, resulta todavía insuficiente la presencia en otros mercados, más lejanos y, quizá menos estables, pero con mayor potencial de crecimiento. El incremento de las exportaciones españolas a los países que han liderado el crecimiento en términos de importaciones a nivel global en los últimos 10 años (como China, Estados Unidos, o India) ha sido limitado. En particular, hay dos mercados, Estados Unidos y China, que representan en 2022 casi un cuarto de las importaciones mundiales (23,8%), en los que España tiene unas cuotas muy inferiores a su cuota en el comercio internacional y dónde se encuentra peor posicionada que nuestros principales competidores (gráfico 25). Sin una mayor presencia en estos mercados, resultará difícil incrementar nuestra cuota en las exportaciones mundiales.

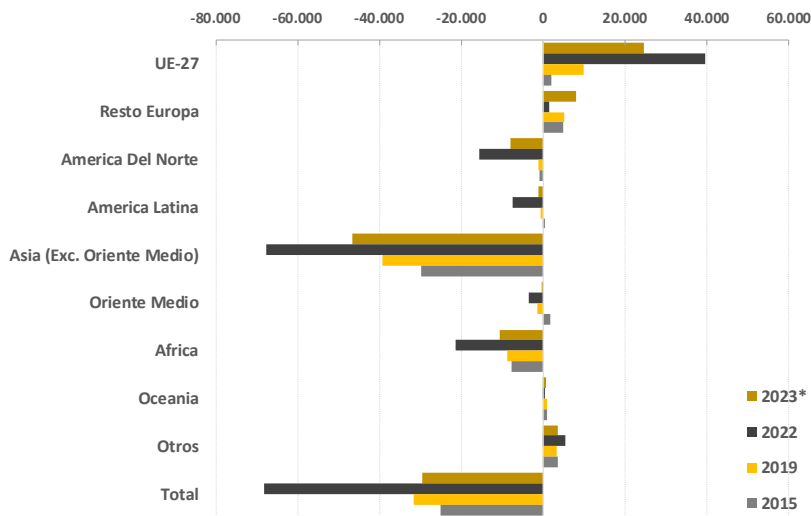
Este hecho constituye un desafío para la política comercial española, que se viene abordando desde 2005, primero, a través de los denominados PIDM (Planes Integrales de Desarrollo de Mercado) y, **actualmente, en el marco de la Estrategia 2017-2027, a través del ejercicio PASE (Países de Actuación Sectorial Estratégica, lanzado en marzo de 2019)**, con el objetivo de concentrar esfuerzos en una serie de países extracomunitarios en los que consolidar nuestra presencia en sectores con potencial de crecimiento y que supongan buenas oportunidades para las empresas españolas. No obstante, este esfuerzo no ha impedido que aumente la concentración de las exportaciones españolas en los mercados de la Unión Europea.

- **Recomendación 15:** dado el contexto global tan complejo, el riesgo asociado a la internacionalización es mayor, especialmente para aquellos mercados más expuestos a riesgos geopolíticos o dónde más han proliferado las medidas proteccionistas. Esto dificulta la diversificación de mercados por parte de los exportadores españoles. Por otra parte, puede ser de especial interés fomentar los lazos comerciales y, sobre todo, la inversión directa en países y sectores suministradores de bienes estratégicos. **Estos factores deberían ser tenidos en cuenta durante la próxima revisión del ejercicio PASE y deberían intensificarse los esfuerzos para favorecer el acceso a nuevos mercados.**

**Gráfico 25. Composición geográfica del comercio exterior de bienes de España,**  
2015, 2019, 2022 y 2023\* (enero-septiembre)



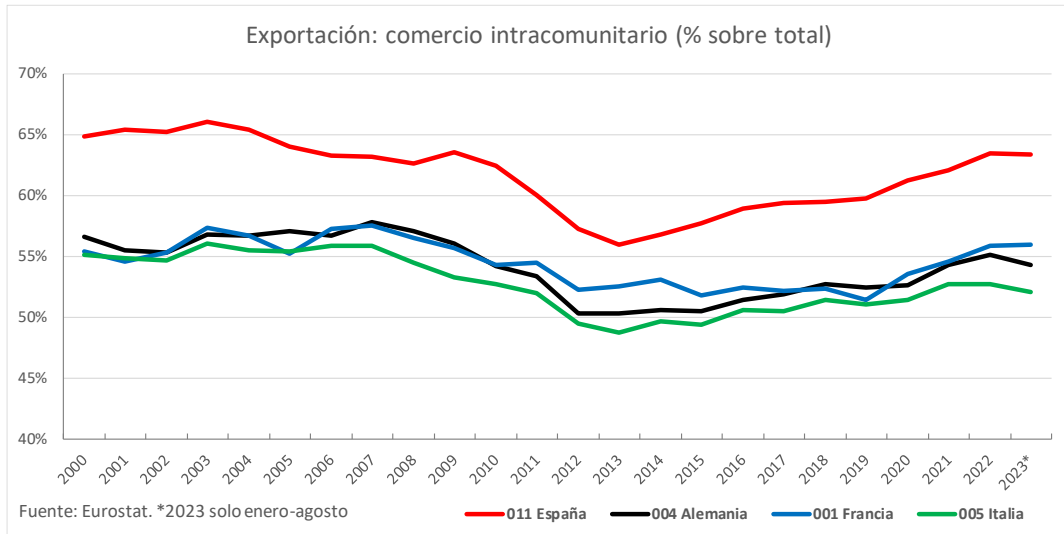
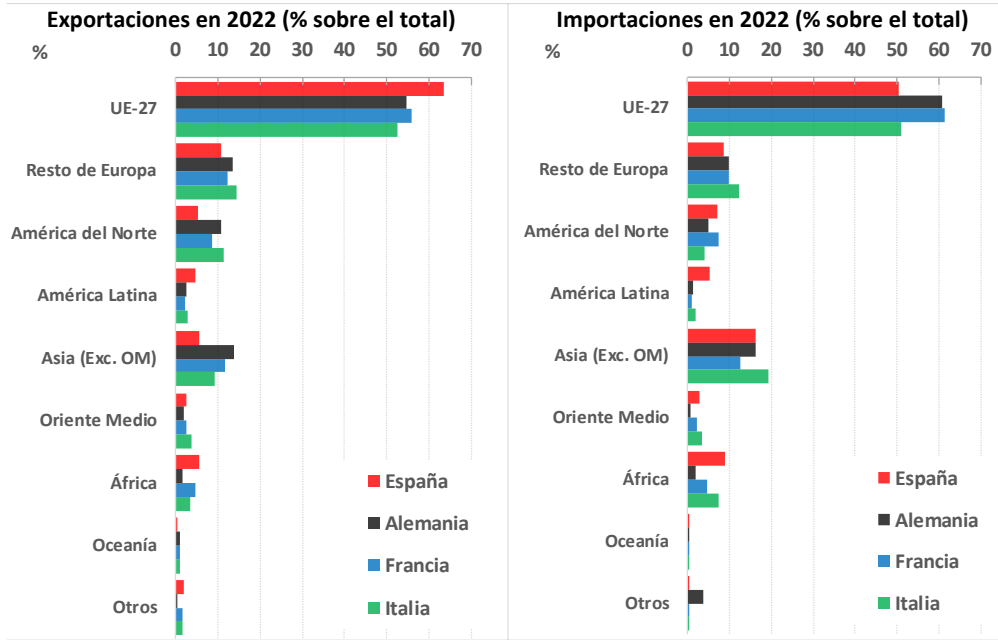
**Saldo en millones de euros**



Fuente: Secretaría de Estado de Comercio con datos de Aduanas

**Gráfico 26. Composición geográfica del comercio exterior de bienes.**

**Principales economías de la UE, 2022.**



Fuente: Secretaría de Estado de Comercio con datos de Eurostat<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Los datos de España de Eurostat pueden diferir de los datos de Aduanas, ya que existen pequeñas diferencias metodológicas, en especial en las importaciones que Eurostat sigue el criterio de país de procedencia en las importaciones intracomunitarias y debido al “Efecto Rotterdam” le otorga un mayor peso a la UE-27 con respecto al criterio de país de origen seguido con los datos de Aduanas de España. Se puede encontrar mayor detalle sobre las diferencias en la Nota Metodológica del [Informe Mensual de Comercio Exterior](#)

**La base exportadora española está muy fragmentada. La cobertura de los instrumentos de apoyo a la internacionalización entre las pymes es limitada.**

Las pymes tienen un peso relativamente alto en la exportación española (tabla 5). Supusieron el 98,3% del total de exportadores en 2021, porcentaje superior al de Alemania (97,2%) y Francia (96,1%), aunque inferior al de Italia (98,8%). En términos del valor de exportación, las pymes representaron el 44,4% del valor exportado, valor muy superior a los correspondientes a Alemania (24,3%) y Francia (23,7%), pero inferior al de Italia (54,0%). El valor medio exportado por las empresas españolas es inferior al del promedio de la UE y esa diferencia es especialmente importante para las grandes empresas.

**El tamaño de las empresas exportadoras en España es inferior al de los principales socios europeos<sup>15</sup>.** En España sobresalen tanto en número como por el valor de sus exportaciones las microempresas (hasta 9 empleados) y, en el extremo contrario, por el menor peso en número y en valor de las exportaciones las grandes empresas (Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, 2023c).

**Tabla 4. Empresas exportadoras, comercio total (2021), principales economías europeas\***

Tramo asalariados	Número de empresas exportadoras				Valor en millones de euros			
	España	Alemania	Francia	Italia	España	Alemania	Francia	Italia
0_9	136.499	180.262	52.734	129.094	29.649.786	52.269.144	17.325.085	27.489.882
10_49	32.800	61.322	20.940	54.592	36.561.373	77.021.173	29.485.789	76.937.358
50_249	8.985	23.232	7.546	11.876	61.113.354	166.366.439	48.052.247	143.970.150
>=250	3.014	7.534	3.290	2.365	159.255.521	919.411.143	305.838.440	211.174.982
<b>Total</b>	<b>181.298</b>	<b>272.350</b>	<b>84.510</b>	<b>197.927</b>	<b>286.580.034</b>	<b>1.215.067.898</b>	<b>400.701.561</b>	<b>459.572.372</b>
Tramo asalariados	Núm. empresas exportadoras (% s. total exc. desc.)				Valor en millones de euros (% sobre total exc. desc.)			
	España	Alemania	Francia	Italia	España	Alemania	Francia	Italia
0_9	75,3%	66,2%	62,4%	65,2%	10,3%	4,3%	4,3%	6,0%
10_49	18,1%	22,5%	24,8%	27,6%	12,8%	6,3%	7,4%	16,7%
50_249	5,0%	8,5%	8,9%	6,0%	21,3%	13,7%	12,0%	31,3%
>=250	1,7%	2,8%	3,9%	1,2%	55,6%	75,7%	76,3%	46,0%

\* Solo empresas exportadoras que cruzan con los directorios de empresas de cada país. En Francia no se han tenido en consideración los 25.742 operadores UNKNOWN.

Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat (EXT\_TEC01).

**Recomendación 16:** dada la fragmentación de la base exportadora española y la limitada cobertura de los instrumentos de apoyo, se debería **reforzar la visibilidad y facilitar el acceso de las pymes a los instrumentos de apoyo** a la internacionalización. Para ello, deben reforzarse la difusión, simplificación, agilización, estandarización y reducción de cargas administrativas de las distintas acciones y programas orientados a pymes.

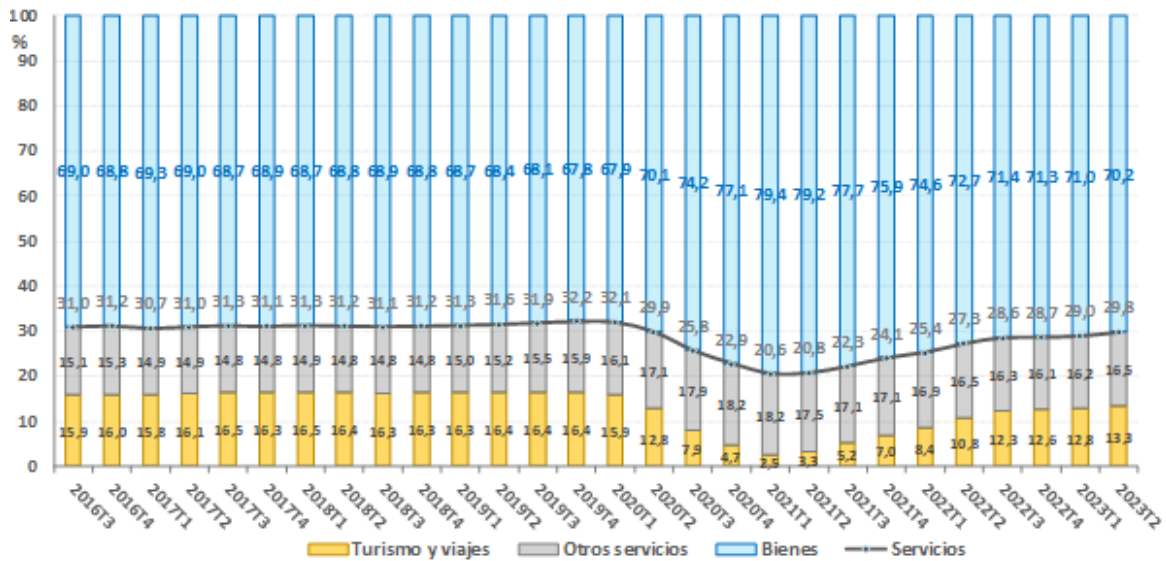
**Los servicios no turísticos se han consolidado como un sector crecientemente internacionalizado y competitivo.**

Los servicios no turísticos se han consolidados como un componente esencial de las

<sup>15</sup> Datos de Eurostat de comercio total de empresas que cruzan con el Directorio central de empresas (DIRCE) del INE o equivalente de cada país. Pymes, únicamente teniendo en cuenta el criterio de número de asalariados (hasta 249).

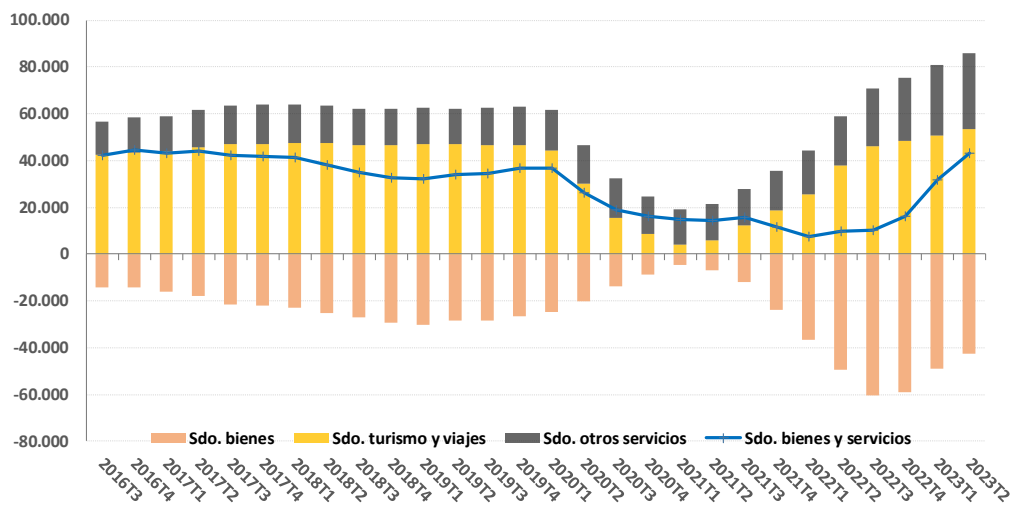
exportaciones españolas, representando más del 16% de las exportaciones totales de bienes y servicios en 2022 (gráfico 25), superando a las exportaciones de servicios turísticos. Desde 2007, España tiene un superávit continuamente creciente en el comercio de servicios no turísticos (gráfico 26). Este superávit es generalizado desde una perspectiva sectorial (gráfico 27), y geográfica (gráfico 28), lo que pone de relieve la competitividad de este sector en España. Estas exportaciones están, además, más diversificadas que las de bienes, con un menor peso de la UE como mercado de destino (46,8% de las exportaciones en 2022) y un mayor peso relativo de América (22,2% en 2022).

**Gráfico 27. Peso de los componentes de las exportaciones de bienes y servicios, Balanza de pagos (%). Acumulado 4 trimestres.**



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de España.

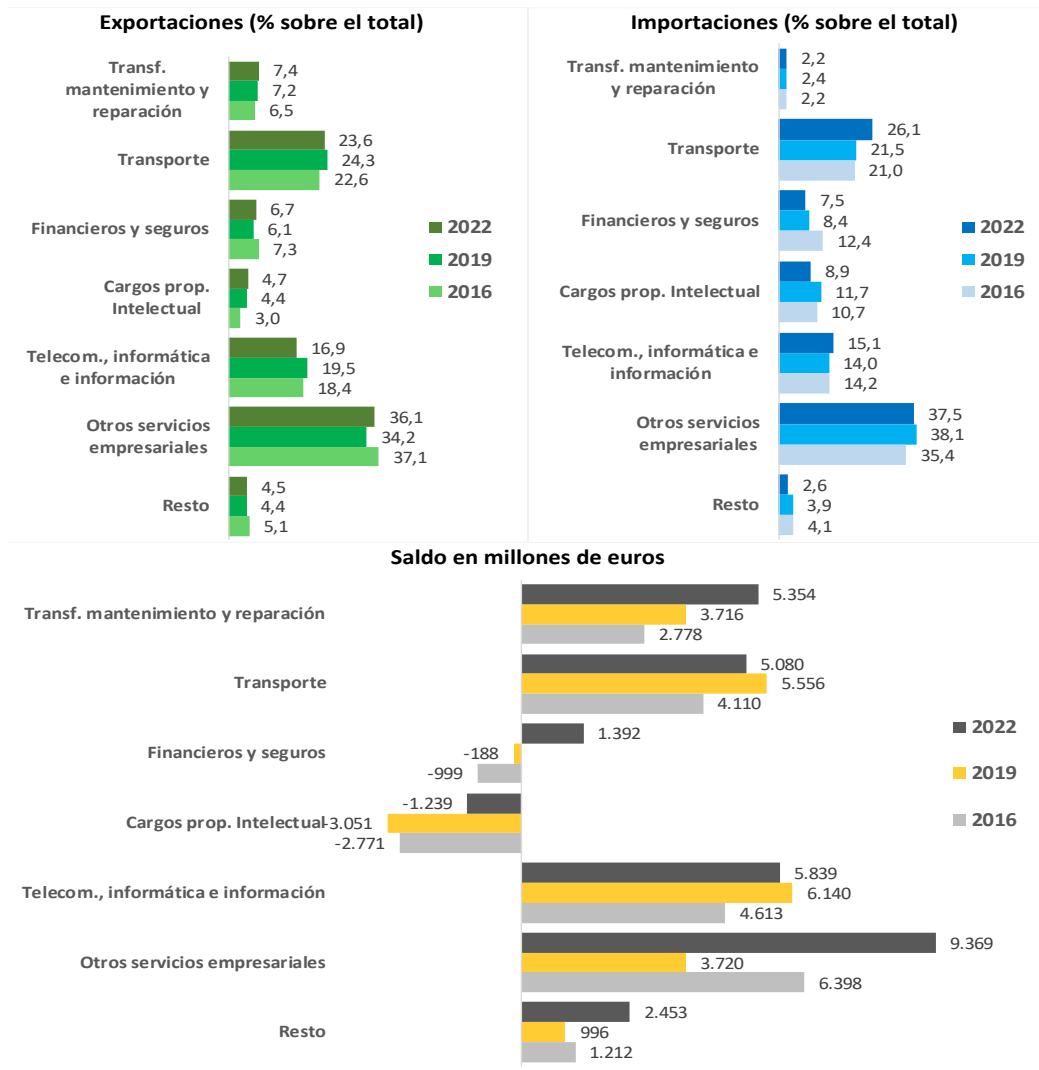
**Gráfico 28. Saldo de la balanza de bienes y servicios por componentes (millones €), Balanza de pagos. Acumulado 4 trimestres.**



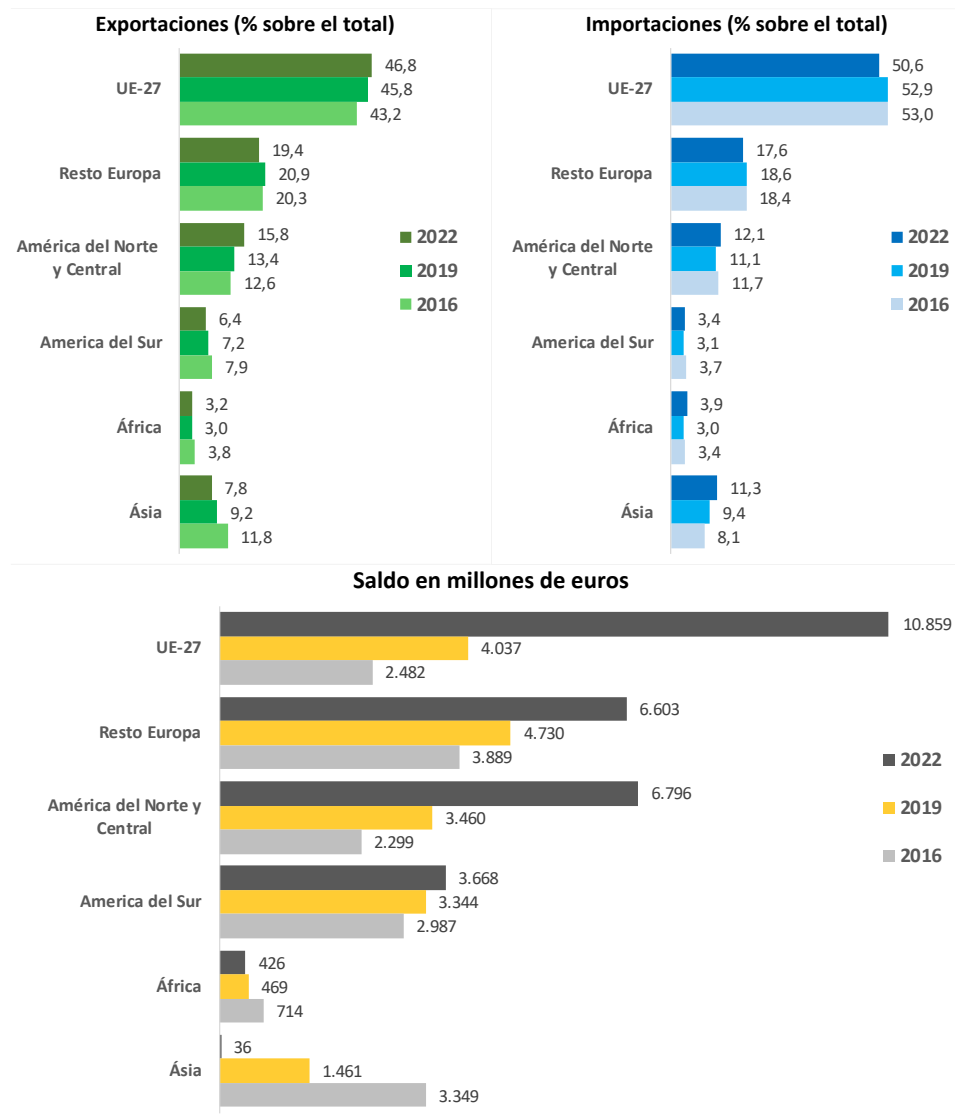
Fuente: elaboración propia con datos del Banco de España



**Gráfico 29. Distribución sectorial del comercio español de los servicios no turísticos, Balanza de pagos**



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de España

**Gráfico 30. Distribución geográfica del comercio español de los servicios no turísticos, Balanza de pagos**

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de España

**Recomendación 17:** los servicios no turísticos españoles han demostrado una competitividad y capacidad de crecimiento elevadas en los últimos años. A esto se añade un panorama alentador para el comercio mundial de servicios. Las barreras al comercio de servicios siguen siendo más elevadas que en el caso de los bienes, lo que ofrece un mayor margen para reducciones en el futuro. Por otra parte, la creciente digitalización de la economía proporciona un escenario muy positivo para el aumento del comercio de servicios, en particular, aquellos que pueden ser prestados a distancia. Por todos estos motivos, **los próximos planes de acción deben otorgar mayor importancia a las medidas de apoyo a la exportación de servicios.** Ya sea con algunas medidas específicas para este sector como, sobre todo, asegurándose de que las distintas actuaciones e instrumentos están bien adaptados a las características propias de las empresas de servicios.

### La reorganización de las Cadenas Globales de Valor generará retos y oportunidades para las empresas españolas.

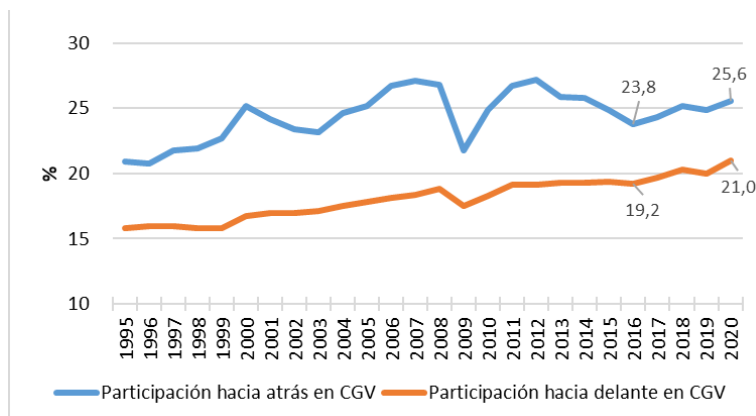
Una parte importante del comercio mundial está organizado en función de las empresas multinacionales, que articulan las cadenas globales de valor (CGV) a través del comercio transfronterizo de inputs y outputs entre su red de filiales, socios y proveedores.

Para medir la participación de un país en las CGV pueden utilizarse indicadores elaborados a partir de los datos de comercio en valor añadido, por ejemplo, de la base de datos de Comercio en Valor Añadido (TiVA, por sus siglas en inglés). De acuerdo con estos datos<sup>16</sup> la inserción de España en cadenas globales de valor es similar a la de las principales economías de nuestro entorno.

- El dato para España del eslabonamiento hacia atrás, es decir, el valor añadido de los factores de producción extranjeros incorporados en las exportaciones brutas de un país, muestra que las exportaciones españolas incorporaron un 25,6% de valor añadido de origen extranjero en 2020. Esta cifra es algo superior a las de Alemania (22,4%), Francia (23,3%) o Italia (23,2%).
- El eslabonamiento hacia delante de España, que mide el valor añadido de los factores nacionales exportados e incorporados en las exportaciones de otros países, indica que el 21,0% de las exportaciones españolas se incorporó como input intermedio a las exportaciones de otros países. Este peso es inferior al de los países de nuestro entorno, Alemania (24,5%), Francia (23,6%) o, en menor medida, Italia (21,8%).

En España, al igual que a nivel global, se ha producido un estancamiento de la integración en CGV desde la crisis financiera global de 2008. Si tomamos como referencia el eslabonamiento hacia atrás, este indicador ha pasado del 26,8% en 2008 hasta el 25,6% en 2020, cifra cercana al promedio de la OCDE (27,6%). No obstante, desde 2017 se aprecia cierta recuperación de estos indicadores. En el caso de la participación hacia delante, sí se observa una tendencia al alza, lenta, pero continuada.

**Gráfico 31. Participación de España en CGV (TiVA)**



Fuente: OCDE.

<sup>16</sup> El último año disponible es 2020.

El impacto de la pandemia, la guerra de Ucrania y las crecientes tensiones geopolíticas han puesto de relieve algunas vulnerabilidades de las cadenas de valor más largas y complejas. En este contexto, algunas multinacionales están reevaluando su participación en las CGV, atribuyendo mayor importancia a la seguridad, frente al ahorro de costes. Cabe la posibilidad de que este proceso termine dando lugar a una reordenación de algunas CGV. Estos cambios, todavía incipientes, podrían afectar a la inserción de las empresas españolas en las cadenas de valor en sectores, como el de automoción, textil, agroalimentario o productos farmacéuticos. Aún es pronto para saber que alcance puede llegar a tener esta reorganización, hasta ahora limitada y concentrada en algunos sectores estratégicos, particularmente en China. Cabe la posibilidad de que se intensifique la tendencia, que ya se observaba en algunos casos, al acortamiento y regionalización de las CGV, así como la búsqueda de una mayor diversificación de proveedores, con el fin de reforzar su resiliencia.

En este contexto de probables cambios, el mayor aprovechamiento de las CGV dependerá de la capacidad de las empresas para ir mejorando su posicionamiento en las mismas a través de la especialización en actividades de mayor valor añadido, al tiempo que se mantiene la capacidad para competir en precios.

**Recomendación 18:** analizar si las empresas que aspiran a integrarse en una CGV tienen necesidades de apoyo específicas y, en su caso, valorar la conveniencia de adaptar algunas medidas de apoyo a la internacionalización para favorecer la inserción de empresas españolas en CGV.

---

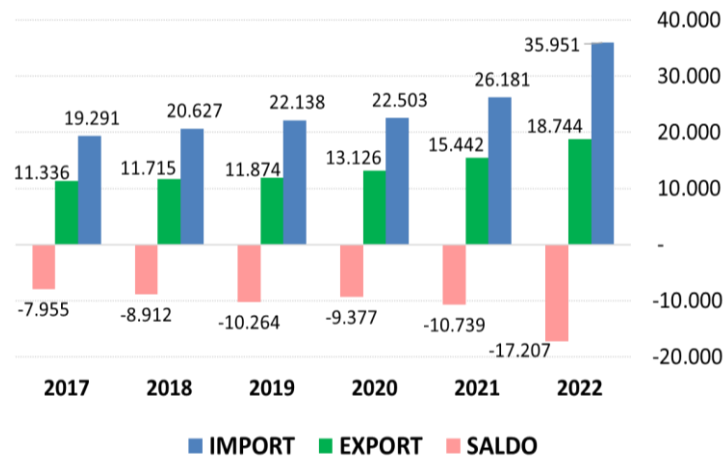
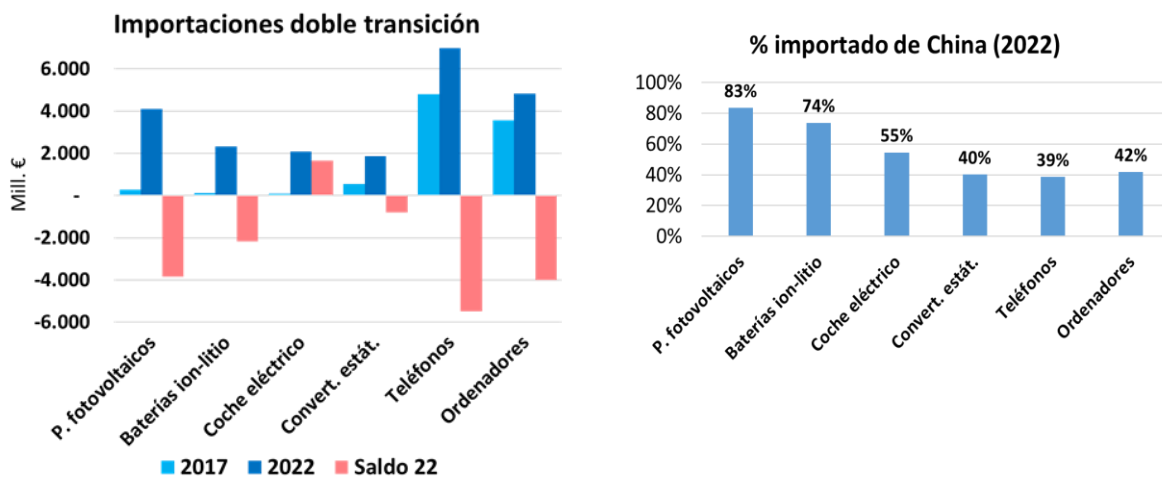
### ***La doble transición verde y digital gana mucho protagonismo en el comercio internacional***

---

La sociedad cada vez otorga mayor importancia a determinados retos sociales, como la igualdad de género o la sostenibilidad social y ambiental, que deberán ser incorporados de forma más explícita en el marco de la EIEE.

En este contexto, las transiciones energética y digital son prioritarias para nuestra economía. La actividad económica internacional en este ámbito puede generar externalidades (negativas, como las emisiones contaminantes o positivas, como las asociadas a la innovación) que nos debidamente internalizadas por el mercado. Por otra parte, las actuaciones del sector público de cada país dirigidas a fomentar la producción nacional y a proteger sectores estratégicos pueden introducir distorsiones importantes en los mercados internacionales. En definitiva, existen fallos de mercado en este ámbito que pueden justificar la intervención pública.

La evolución reciente de nuestro comercio exterior pone de relieve la creciente importancia de los bienes asociados a la doble transición verde y digital. El volumen de comercio de este tipo ha crecido un 80% en los últimos cinco años (Hernández, 2023). Además, estos intercambios han dado lugar a un déficit comercial significativo para España y evidencian una creciente dependencia de bienes importados de algunos países, en particular de China, que es el origen de números bienes esenciales para permitir una transición verde y digital rápida.

**Gráfico 32. Comercio y doble transición****Gráfico 33. Dependencia exterior y doble transición**

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio con datos de Aduanas

En este contexto es necesario incorporar en la EIEE de forma más explícita los objetivos asociados a las transiciones verde y digital, así como la necesidad de garantizar el acceso a los inputs necesarios para asegurar que esta doble transición pueda avanzar de forma rápida y minimizando su coste.

**Recomendación 19:** los próximos planes de acción deben **incorporar de forma más explícita los objetivos de sostenibilidad y digitalización**. Estos deben ser considerados objetivos de naturaleza transversal que afectan a distintas áreas de las políticas e instrumentos de apoyo a la internacionalización.

---

***Se han producido avances hacia la igualdad de género en la actividad de internacionalización, pero queda camino por recorrer***

---

Uno de los grandes objetivos, que cada día está más presente en la agenda de todos los organismos nacionales e internacionales, es la igualdad de género y la necesidad de desarrollar líneas de acción y programas orientados a promover una mayor participación de las mujeres en la economía y, especialmente en la actividad internacional habida cuenta de su escasa presencia en este ámbito.

España como signataria de la Declaración de Buenos Aires de 2017, en el marco de la Organización Mundial de Comercio, apoya activamente la integración de la perspectiva de género en la política comercial y en la eliminación de obstáculos que frenan la incorporación de la mujer a la actividad comercial internacional.

La Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 y los Planes de Acción para la internacionalización de la economía española, el 2019-2020 y el 2021-2022, han otorgado importancia a la consideración de temas de género en el diseño y aplicación de las medidas de política de internacionalización.

En el marco del II Plan de Acción 2019-2020 se constituyó el Grupo de Trabajo sobre “Mujer e internacionalización” con el fin de poner en marcha medidas concretas que mejorasen el papel de las mujeres en la internacionalización de la economía española. Este Grupo de Trabajo nació para potenciar el papel que tienen las mujeres en la internacionalización de la economía española y sentar las bases para avanzar de manera comprometida, firme y coordinada en la incorporación de las mujeres en el comercio internacional y la igualdad de género. Una de sus principales conclusiones fue que había una ausencia de datos fiables y homogéneos sobre empresas de mujeres en el ámbito internacional y, por tanto, una necesidad de impulsar y avanzar en el análisis y diagnóstico de la situación actual y de las necesidades existentes. Este conocimiento resulta clave para identificar mejor la radiografía de la situación actual y las eventuales necesidades, así como para diseñar instrumentos o adoptar iniciativas que resulten efectivas en este sentido.

El Plan de Acción 2021-2022, dentro del Eje 1 “Ofrecer un apoyo a la internacionalización cada vez más adaptado a las necesidades y al perfil de nuestras empresas, particularmente con el foco en mejorar el acceso de las pymes a los mercados exteriores”, incluye el objetivo intermedio de “Fomentar e incentivar la participación de mujeres en los programas gubernamentales establecidos para apoyar la internacionalización y continuar poniendo en marcha programas específicos de acompañamiento para empresas exportadoras propiedad de mujeres.”

Con objeto de mejorar el conocimiento sobre el papel de la mujer en la gestión y dirección de las empresas que son exportadores regulares, en la Encuesta de Coyuntura de la Exportación en 2021 se incluyó una pregunta sobre el género del ejecutivo de mayor rango de la empresa. Esta pregunta se ha vuelto a plantear en 2023, resultando que en el 10,4% de las empresas exportadoras que contestaron, el ejecutivo de mayor rango era una mujer.

Para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en las estadísticas españolas, el Plan Estadístico Nacional 2021-2024 contempla en sus líneas estratégicas la inclusión de las variables sexo, edad y nacionalidad y fija unos indicadores para ver el grado de ejecución de dicha inclusión.

El ICEX ha avanzado en las siguientes líneas de acción: (i) “creación” de la variable titularidad mayoritaria de mujer y empresas lideradas por mujeres, para todo su universo de empresas; (ii) asignación de género a todos los contactos en su CRM, lo que permite, en caso necesario, segmentar por esta variable; (iii) estudio de las empresas clientes incorporando la variable de género; (iv) configuración de un Cuadro de Mando de internacionalización y género, que muestra gráficamente el perfil de las empresas, (v) incorporación de la perspectiva de género en la evaluación de necesidades e impacto de los programas y servicios ICEX desde 2020 (Núñez Varo y Gómez, 2021). Esta información es clave para conocer si tanto las necesidades como el impacto de los servicios es diferente en función de esa variable, que anteriormente no se tenía en cuenta. Los resultados permiten tener un mayor conocimiento y adecuar los instrumentos en función de los resultados, mejorando progresivamente la eficacia y eficiencia de las acciones públicas.

Paralelamente, las Comunidades Autónomas han puesto en marcha iniciativas para avanzar en el conocimiento del impacto de género en sus territorios.

En definitiva, aunque la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 y los dos últimos Planes de Acción para la internacionalización de la economía española ponen énfasis en la igualdad de género, los resultados de los estudios y encuestas realizados muestran que aún persiste una importante brecha de género en el ámbito de la internacionalización. En consecuencia, los próximos Planes de Acción deberían dar aún más importancia y visibilidad al objetivo de la igualdad de género. Este objetivo debe tener un carácter verdaderamente transversal, de forma que alcance a todas las actuaciones contempladas en los Planes de Acción.

**Recomendación 20:** los próximos planes de acción deben **incorporar de forma más explícita el objetivo de la igualdad de género**. Este debe ser considerado un objetivo de naturaleza transversal que afecta a las distintas áreas de las políticas e instrumentos de apoyo a la internacionalización.

## 4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES FINALES

### Principales hallazgos

A la luz de los informes de evaluación del Plan de Acción 2017-2018 y el Plan de Acción 2019-2020 y de la evolución posterior de los principales indicadores económicos asociados a la internacionalización puede concluirse que:

- Los problemas y retos identificados en la EIEE continúan siendo relevantes y responden a fallos de mercado vigentes que justifican la intervención pública. Los obstáculos a la internacionalización de las empresas identificados son de naturaleza esencialmente estructural y responden a fallos de mercado que son aún persistentes.
- Las fortalezas del sector exterior español y su capacidad para contribuir a un crecimiento económico sostenible y generador de empleo continúan siendo relevantes. Esta capacidad se ha puesto a prueba tras la crisis sanitaria. Las fortalezas acumuladas, especialmente en términos de aumento de la base exportadora, constituyen un

excelente punto de partida para que el sector exterior continúe contribuyendo al crecimiento económico.

- Algunos de los objetivos establecidos en la EIEE requieren una redefinición a la luz de la evolución de la economía internacional y del sector exterior español en los últimos años. Sin ánimo exhaustivo, el crecimiento de los precios de los productos exportados aconseja definir objetivos complementarios de crecimiento de la exportación en términos reales, ya que es la exportación real la que genera efectos económicos positivos. El aumento del número de pequeños exportadores regulares, posiblemente asociado a operaciones de particulares, aconseja establecer objetivos adicionales de aumento de la base de exportadores regulares que superen un determinado umbral de exportación. Similarmente, ante el éxito en la atracción de inversiones pueden definirse objetivos más ambiciosos para los próximos años de aplicación de la estrategia.
- El panorama económico internacional ha sufrido alteraciones importantes. En términos generales, se trata de un escenario sujeto a mayores incertidumbres. La crisis sanitaria, las tensiones geopolíticas y los conflictos bélicos han puesto de manifiesto nuevos riesgos que requieren una reorientación de la intervención pública. Además, las nuevas tendencias en el comercio e internacionalización de las empresas, como el peso creciente del comercio de servicios, la reconfiguración de cadenas internacionales de valor o el riesgo de disrupciones e los suministros, requieren la definición de nuevos objetivos. Finalmente, la importancia que la sociedad otorga a determinados retos sociales, como la igualdad de género o la sostenibilidad social y ambiental, obliga a una toma en consideración más explícita en el marco de la EIEE.
- Estas alteraciones deben reflejarse en la revisión a medio término de la EIEE, que debe tener presente la necesidad de pronta detección y respuesta ante cambios en el entorno económico. También debe reflejar, de forma explícita, los retos sociales que han adquirido mayor importancia.

### Conclusiones y recomendaciones

A la vista del análisis anterior, pueden formularse las siguientes recomendaciones:

- El objetivo general de la EIEE de fomentar que la “contribución positiva del sector exterior al crecimiento económico se convierta en un fenómeno estructural y revierta en la creación de empleo” es pertinente y debe mantenerse.
- Los seis ejes o áreas de actuación pueden reformularse, para atender algunas de las nuevas prioridades detectadas durante los primeros años de aplicación de la EIEE. En particular, para conseguir una mayor capacidad de adaptación ante un entorno internacional que se percibe como cambiante y para atender de forma más explícita los objetivos de igualdad de género y de sostenibilidad ambiental y social. Se trata de retos y objetivos de naturaleza transversal que afectan a distintas áreas de las políticas e instrumentos de apoyo a la internacionalización.
- El sistema de gobernanza de la EIEE y de sus Planes de Acción también debe reforzarse para facilitar esta capacidad de adaptación ante un entorno cambiante, estableciendo mecanismos de detección temprana que faciliten respuestas dinámicas.



## Referencias

- Arjona, R., Connell, W., y Herghelegiu, C. (2023). Una metodología actualizada para detectar las dependencias estratégicas de la UE. ICE, Revista de Economía, (930). <https://doi.org/10.32796/ice.2023.930.7565>
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2023). Estudio. Instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española. [https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/07/SR\\_FASE3/Estudio-Instrumentos-financieros-Spending-Review-2018-2021-1.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/07/SR_FASE3/Estudio-Instrumentos-financieros-Spending-Review-2018-2021-1.pdf)
- Bown, C. (2023). US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart. <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>
- Aiyar, S, J Chen, C Ebeke, R Garcia-Saltos, T Gudmundsson, A Ilyina, A Kangur, T Kunaratskul, S Rodriguez, M Ruta, T Schulze, G Soderberg and J Trevino (2023), IMF Staff Discussion Note, SDN/2023/01. [Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism](#)
- García-Hernán Ordóñez, O. (2023). Dependencia exterior y acuerdos comerciales con América Latina. ICE, Revista de Economía, (930). <https://doi.org/10.32796/ice.2023.930.7573>
- Hernández San Juan, B. (2023). Dependencia exterior y política comercial. Economía Industrial (427). <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/427/BERNARDO%20HERNANDEZ%20SAN%20JUAN.pdf>
- Méndez Bértolo, X. M. (2021). Mujer e internacionalización: el comercio exterior como oportunidad para el empoderamiento económico de las mujeres. ICE, Revista de Economía, (921). <https://doi.org/10.32796/ice.2021.921.7275>
- Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (2017). La Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027. [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comercio/pdf/170913\\_Estrategia\\_Internacionalizacion\\_2017.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comercio/pdf/170913_Estrategia_Internacionalizacion_2017.pdf)
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2020). Informe de Evaluación del Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española, 2017-2018. [https://comercio.gob.es/es-es/estrategia\\_internacionalizacion/planAccion\\_20172018/Informe\\_Evaluacion\\_plan\\_2017\\_2018.pdf](https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/planAccion_20172018/Informe_Evaluacion_plan_2017_2018.pdf)
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2019). plan de acción para la internacionalización de la economía española 2019-2020. <http://www.comercio.gob.es/es-ES/PDF/portada/plan%20Internacionalizaci%C3%B3n%2019-20.pdf>

Núñez Varo, J. M., & Gómez González, M. del M. (2021). La internacionalización empresarial a través de la lente de género. ICE, Revista De Economía, (921).

<https://doi.org/10.32796/ice.2021.921.7274>

OECD (2023), "Women-led firms in international trade", OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2023, OECD Publishing, 27 June

Secretaría de Estado de Comercio (2020a) plan de choque frente a la covid-19 en apoyo a la internacionalización. [https://comercio.gob.es/es-es/estrategia\\_internacionalizacion/Paginas/plan-choque-frente-covid-19-apoyo-internacionalizacion.aspx](https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/plan-choque-frente-covid-19-apoyo-internacionalizacion.aspx)

Secretaría de Estado de Comercio, (2023). El Sector Exterior en 2022. Boletín Económico de ICE, (3159). <https://revistasice.com/index.php/BICE/issue/view/821>

Subdirección General de Análisis y Estrategia de Internacionalización (2017). La estrategia de internacionalización de la economía española 2017-2027. Boletín Económico de ICE, (3093). <https://doi.org/10.32796/bice.2017.3093.5674>

Subdirección General de Estrategia de Internacionalización (2019). El Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2019-2020. Boletín Económico de ICE, (3111). <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3111.6827>

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, (2020a). Informe de Evaluación del Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2017-2018. [https://comercio.gob.es/es-es/estrategia\\_internacionalizacion/Paginas/informe-evaluacion-plan-2017\\_18.aspx](https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/informe-evaluacion-plan-2017_18.aspx)

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, (2023a). Informe de Evaluación del Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2019-2020.

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, (2020b). La inversión directa extranjera ante la crisis sanitaria. Boletín Económico de ICE, (3122). <https://doi.org/10.32796/bice.2020.3122.6998>

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, (2021b). La percepción de los exportadores sobre el apoyo a la internacionalización: Resultados de la EPAI 2021. Boletín Económico De ICE, (3135). <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3135.7199>

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, (2021c). Recuperación económica y problemas de abastecimiento: el papel de los fletes. Boletín Económico de ICE, (3141). <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3141.7326>

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, (2023b). El comercio exterior español ante los retos de 2023. Boletín Económico de ICE, (3157). <https://doi.org/10.32796/bice.2023.3157.7581>

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, (2023c). Las características de la empresa exportadora española (2020). Boletín Económico de ICE, (3154). <https://doi.org/10.32796/bice.2023.3154.7542>

Uriarte Chávarri, R., & Santamaría Burgos, R. (2023). Impacto sobre el empleo de la cobertura de los riesgos de la internacionalización por cuenta del Estado. Boletín Económico de ICE, (3163). <https://doi.org/10.32796/bice.2023.3163.7671>