
España en el mundo 2023: perspectivas y desafíos económicos y tecnológicos

Enrique Feás | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @EnriqueFeas 

Raquel Jorge Ricart | Investigadora, Real Instituto Elcano | @RaquelJorgeR 

José Pablo Martínez | Ayudante de investigación, Real Instituto Elcano | @jpmromera

Miguel Otero Iglesias | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @miotei 

Federico Steinberg | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @Steinbergf 

Resumen¹

La desaceleración económica global presenta para España un escenario de menor crecimiento, aunque la inercia positiva de 2022 y los fondos europeos ayudarán a no caer en recesión e incluso existe la posibilidad de que el año termine siendo mejor de lo esperado. A diferencia de la crisis económica derivada de la pandemia, en la que existía un consenso en aplicar políticas ultra expansivas, la naturaleza de la crisis actual dificulta al diseño de respuestas efectivas y aumenta la probabilidad de cometer errores que puedan penalizar los mercados. Ante la elevada inflación no cabe otra opción que aplicar una política monetaria lo suficientemente restrictiva como para frenar la pérdida de poder adquisitivo, pero no tanto como para estrangular la actividad económica. La política fiscal en países como España seguirá siendo expansiva, pero debería ser más quirúrgica y no incrementar el déficit estructural. A nivel europeo, se sigue insistiendo en separar el debate sobre la reforma de las reglas fiscales –pendiente para 2023– de los desafíos estructurales socioeconómicos y geopolíticos que enfrenta la Unión, lo que puede ser un error estratégico. No parece que la negociación de la propuesta de la Comisión Europea vaya a ser fácil en el seno del Consejo.

En el plano tecnológico, la presidencia española del Consejo de la UE será el núcleo de trabajo, pues la transformación digital es uno de los ejes que articularán el semestre. España destaca en conectividad y servicios públicos digitales, pero necesita mejorar en capital humano e integración de la tecnología digital en pymes. Los efectos de la Ley de *Startups* empezarán a materializarse en 2023, con el fomento de una mayor atracción y retención de talento extranjero, el posicionamiento de España como *hub* de alta especialización y una mayor prevalencia de emprendimiento digital con inversiones extranjeras.

¹ Este análisis se publicará como una de las 10 secciones del Elcano Policy Paper “España en el mundo 2023: perspectivas y desafíos”, Ignacio Molina y Jorge Tamames (coord.), que se presenta en enero de 2023.

Perspectivas de crecimiento y efectos de la lucha contra la inflación

En la pasada edición de este documento se preveía que, en un contexto de recuperación postpandemia y gradual acoplamiento de oferta y demanda a nivel mundial, el crecimiento de la economía española se aceleraría por encima del 6% siempre y cuando no se materializara ninguna de las principales amenazas latentes: un resurgimiento de la pandemia, nuevas disrupciones en las cadenas de distribución, descontrol de la inflación, graves fallos en la implementación de los programas de estímulo y un agravamiento de los problemas de abastecimiento de gas a Europa.

Afortunadamente, no surgieron nuevas cepas de COVID-19 resistentes a las vacunas, por lo que la interacción social continuó con su proceso de normalización, tal y como reflejan los más de 46 millones de turistas extranjeros que visitaron España durante el segundo y tercer trimestre del año: solo un 12% menos que en el mismo periodo del año récord que supuso 2019. La transferencia de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia también siguió el curso previsto con un desembolso que ya ha alcanzado los 31.000 millones de euros (España lidera la implementación en la UE).

Sin embargo, las disrupciones en el abastecimiento de gas, ya percibidas en 2021 a causa del incremento de la demanda china y de las reservas estratégicas rusas, se agravaron abruptamente tras la invasión rusa de Ucrania. Entre febrero y junio el precio del gas casi se triplicó, disparando los costes energéticos y por extensión la inflación: a mitad de año el IPC interanual superaba el 10% y la inflación subyacente el 6%, cifras no vistas en España en los últimos 30 años. Ante semejante escenario inflacionista, extensible a toda la UE, resultaba inevitable una intervención contundente del Banco Central Europeo (BCE), que tras seis años con el tipo de interés congelado al 0%, y siguiendo la estela de la Reserva Federal estadounidense, en poco más de tres meses lo incrementó en 200 puntos básicos. Tal circunstancia supuso un importante freno añadido a la actividad económica de unas empresas y hogares todavía en fase de recuperación tras los estragos de la pandemia, limitándose el crecimiento del PIB español al entorno del 4,5% en 2022.

Aunque la extrema volatilidad en la que se encuentran inmersos los precios y la situación geopolítica dificultan sobremanera cualquier pronóstico, en sus previsiones de octubre el Fondo Monetario Internacional (FMI) vaticinó una desaceleración económica global, que para España implicaría también un crecimiento menor del previsto en un contexto de alta (pero descendente) inflación y buen comportamiento del mercado de trabajo. Se trata de un escenario de estancamiento en el que la inercia positiva de 2022 y los fondos europeos ayudarían a no caer en recesión, pero que después de cuatro años todavía hará difícil que el país recupere plenamente la actividad económica prepandémica. En todo caso, conviene señalar que la economía mundial, europea y española se está mostrando más resiliente de lo previsto, por lo que no es descartable que al final la economía en 2023 se comporte algo mejor de lo previsto.

Relajar las presiones inflacionistas no será una tarea sencilla. A una guerra en Ucrania que no tiene visos de terminar a corto plazo –pero que ya es compatible con una bajada significativa del precio de los hidrocarburos y ciertos alimentos básicos– se le suman un reajuste de las cadenas de suministro que no acaba de finalizar por un exceso de demanda que sigue recalentando algunas economías importantes (especialmente la

estadounidense) y por las interrupciones provocadas por la política de “COVID-cero” en China (que parece estar llegando a su fin ante las protestas), así como por la transformación de estructuras productivas vinculada a la lucha contra el cambio climático, todo ello en un contexto de desglobalización paulatina pero firme. Cabe prever que el BCE y el resto de los bancos centrales no cejarán en dicho empeño mediante un mayor incremento de los tipos de interés, lo que supondrá un freno a la actividad económica. Así, se encarecerán los préstamos de muchas empresas que llevan retrasando inversiones pendientes desde la pandemia, pero también acarrearán problemas de financiación en numerosas entidades y países que, tras años acostumbrados a un entorno de extrema liquidez, ahora tendrán que hacer frente al nuevo escenario cargando con un elevado nivel de endeudamiento público, que en el caso de España supera el 115% del PIB.

Más allá del riesgo en el ámbito monetario, deben señalarse igualmente otras amenazas que acechan el curso de la economía mundial y, por extensión, española. A algunas de carácter económico –como pudieran ser los desequilibrios financieros de China derivados de su sector inmobiliario, la política fiscal del nuevo gobierno italiano de derecha, las tensiones comerciales transatlánticas derivadas del nuevo proteccionismo norteamericano o las erráticas medidas del Reino Unido para hacer frente a un *Brexit* que ya ha consumido cuatro primeros ministros– se le suman otras más geopolíticas, como la deriva de las protestas en Irán, la sempiterna tensión militar entre China y Taiwán y, por encima de todas, la evolución de la guerra en Ucrania. Aunque, como se señalaba anteriormente, no se vislumbra un final en los próximos meses, la espiral en la que podría sumirse el continente europeo en caso de ataque a un miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o de uso de armamento nuclear es inimaginable.

A diferencia de la crisis económica derivada de la pandemia, en la que existía un consenso generalizado en aplicar políticas monetarias y fiscales ultraexpansivas para ganar la “guerra” contra el COVID-19, la naturaleza de la crisis actual dificulta mucho más al diseño de políticas efectivas y aumenta la probabilidad de cometer errores que puedan penalizar los mercados. Ante la rampante inflación no cabe otra opción por parte del BCE que aplicar una política monetaria lo suficientemente restrictiva como para frenar la pérdida de poder adquisitivo que están sufriendo los hogares, pero no tanto como para estrangular la actividad económica. Sobre todo porque en el caso europeo, a diferencia del estadounidense, la inflación viene más por el lado de la oferta (energética) que la demanda.

En España, la política fiscal deberá seguir siendo lo suficientemente expansiva como para continuar apoyando los colectivos más desfavorecidos, pero no tanto como para que las medidas excepcionales de gasto se vuelvan estructurales y engorden déficits que puedan llegar a inquietar a los mercados de deuda. La política fiscal tiene que ser, por lo tanto, muy quirúrgica. Lograr ambos equilibrios no será fácil, pero de ello dependerá la marcha de la economía de España, cuya administración debería concentrar buena parte de sus esfuerzos en explotar el potencial transformador de la transición verde y digital propiciada por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Reforma de las reglas fiscales y desarrollo del *Next Generation EU*

La crisis del COVID-19 dio pie a la activación de la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento durante 2021 y 2022 para poder hacer frente a las necesidades sanitarias y económicas de la crisis, y la guerra en Ucrania obligó a prorrogarla hasta enero de 2024. Para entonces, las reglas fiscales –imprescindibles en una unión monetaria incompleta– no pueden ser las mismas que las actuales, ya que las existentes no sólo han funcionado mal, sino que serían inaplicables en un escenario de elevada deuda y altas necesidades de inversión en transición energética, digital o en defensa. *Hace falta un nuevo marco más sencillo y efectivo*, que habrá de aprobarse en los próximos meses. Por eso la Comisión presentó el 9 de noviembre una propuesta para la reforma de las reglas fiscales, que será uno de los debates europeos más relevantes y complejos del 2023.

La Comisión mantiene las reglas del 3% y 60% como referencias de nivel de déficit y deuda a largo plazo (su inclusión en los tratados dificulta su eliminación o modificación), pero al menos suprime la regla de reducción de deuda en un 1/20 anual, asumiendo que cada país necesita un ritmo adaptado a sus circunstancias. Por ese motivo, propone que la senda de ajuste se discuta bilateralmente entre la Comisión, que así gana poder, y los Estados miembros, siguiendo el modelo de los fondos del *Next Generation EU* (NGEU), y se plasme en planes cuatrienales validados por el Consejo y acompañados de reformas estructurales (si estas y las inversiones públicas son ambiciosas, además, el ajuste puede alargarse hasta siete años).

Por otro lado, la variable de control del déficit estructural es sustituida por una regla de gasto primario neto (excluyendo medidas discrecionales y fondos europeos, intereses de la deuda y gasto cíclico en desempleo), más sencilla, aunque no exenta de problemas. Se ha descartado la posibilidad de crear una capacidad fiscal europea central o eximir de cómputo las inversiones verdes o digitales nacionales (“regla de oro”). La medición de la sostenibilidad de la deuda se seguirá basando en un marco econométrico, pero con metodología más transparente y acordada con los Estados miembros.

En cuanto al cumplimiento de las reglas, la Comisión propone una reducción del importe de las multas, pero con aplicación más estricta, la posibilidad de congelación de fondos europeos o la condicionalidad macroeconómica, así como sanciones reputacionales, como la comparecencia de ministros ante el Parlamento Europeo en caso de incumplimiento. Finalmente, se propone un mayor protagonismo de las instituciones fiscales independientes nacionales para evaluar los programas de reducción de deuda (aunque con recomendaciones no vinculantes) y medidas de transparencia, como hacer público los análisis de sostenibilidad de la deuda, las trayectorias de ajuste o el saldo primario estructural al final del periodo.

La valoración de la propuesta de la Comisión es positiva para España, en la medida en la que supone una modificación sustancial del marco actual y una visión mucho más pragmática. Sin embargo, en un marco geopolítico como el actual, donde las alianzas cada vez son más frágiles y las amenazas cada vez más serias, no hay que hablar solo de transición verde, sino también de otros bienes públicos europeos, como la defensa, la autonomía estratégica y la competitividad tecnológica, y no está claro que la

propuesta de la Comisión permita una adecuada provisión de estos solo con financiación nacional. Se sigue insistiendo en separar el debate sobre las reglas fiscales de los desafíos socioeconómicos y geopolíticos que enfrenta la Unión y eso, en los tiempos actuales, puede ser un error estratégico.

No parece que la negociación de la propuesta de la Comisión vaya a ser fácil en el seno del Consejo. Los “frugales”, que consideran que la Comisión es demasiado relajada a la hora de disciplinar a los Estados miembros, no son muy partidarios de las negociaciones bilaterales para definir las sendas de ajuste y Alemania ya ha manifestado su oposición. A otros países como Francia, por el contrario, les preocupa la aplicación aparentemente más automática del procedimiento de déficit excesivo. Otros, incluido Italia y España, temen que la evaluación de la sostenibilidad siga dependiendo de complejas mediciones de qué es “estructural”, ya que ni siquiera permite una evaluación coincidente de la situación de partida.

La negociación de las reglas fiscales va a estar muy vinculada a cómo se usen los fondos del NGEU. España, que ha sido uno de los países más rápidos a la hora de plantear sus Planes de Recuperación y Resiliencia y de recibir fondos, está teniendo problemas para alcanzar una velocidad de crucero en el gasto ejecutado, no tanto en términos formales como de alcance efectivo para empresas y ciudadanos. Aunque posponer la petición de la parte de los créditos NGEU fue un acierto, dada la evolución de los costes de financiación, la aprobación de la adenda probablemente exija un replanteamiento de la definición de los hitos, ya que algunos países son muy críticos con la forma en que la Comisión valida el cumplimiento efectivo de los mismos. Cabe plantearse también la posibilidad de pedir una extensión temporal de la ejecución de los fondos más allá de 2026, un debate que ya ha llegado a Bruselas. En este sentido, la cooperación con otro de los grandes beneficiarios de los fondos, Italia, tampoco será fácil en el contexto de su nuevo gobierno.

Será importante comprobar también en qué medida las reformas estructurales se han llevado a cabo también en el resto de los países, no solo en los mayores receptores. Del éxito en la reforma de las reglas fiscales y en la ejecución de los fondos del NGEU depende en gran medida la posibilidad de seguir avanzando en la dirección de una política fiscal europea más integrada, que cada vez es más una cuestión de supervivencia para el futuro de la UE.

Escenarios para la política tecnológica

Si 2020 y 2021 fueron años de transformación –de adaptación y creación–, 2022 lo ha sido de consolidación de buena parte de los proyectos que se habían puesto en marcha con anterioridad. También lo ha sido de expansión en algunos casos, como el posicionamiento de España en la [gobernanza tecnológica global](#), aunque a intensidad variable, lo que merita una llamada de atención.

La proyección internacional de España en el ámbito tecnológico se puede entender a través de varias iniciativas y estrategias. Una de ellas, la Agenda Digital España 2025, que luego [se actualizó con la del escenario 2026](#), articula 10 grandes líneas de trabajo, de las que en perspectiva internacional destacan el objetivo de situar a España como el

polo de infraestructuras digitales de interconexión transfronterizas de referencia del sur de Europa, así como el *hub* del sector audiovisual; la internacionalización del sector de la ciberseguridad, altamente maduro pero con poca visibilidad hacia el exterior; el apoyo a la expansión de las empresas españolas en el extranjero; y la atracción de inversiones extranjeras y talento.

Si estas iniciativas aún tienen que materializarse, una de las que sí ha calado ya es la *Carta de Derechos Digitales*, con la redacción de la primera Declaración de Principios y Derechos Digitales lanzada por la Comisión Europea durante 2022. Si bien ninguno es de carácter obligatorio y requiere de nuevos contenidos, es importante apuntar que esta iniciativa española ha sido capaz de permear en un escenario como la gobernanza tecnológica global, terreno lento y de tensa competición entre países.

En lo que se refiere al posicionamiento en foros internacionales, España acogió la Cumbre de la OTAN (en la que la tecnología ha adquirido un papel prominente en tanto que eje transversal, así como principio de base del documento), ha coordinado la Cumbre Interministerial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Economía Digital y ha renovado su puesto en el Consejo de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, agencia de las Naciones Unidas que se ha convertido en uno de los epicentros de la rivalidad tecnológica global.

En 2023, la presidencia española del Consejo de la UE será el núcleo de trabajo en materia tecnológica pues la transformación digital es uno de los ejes que articularán el semestre. De los 10 objetivos anunciados en un primer avance del programa por parte del ministro de Asuntos Exteriores, dos de ellos están relacionados con la digitalización: el desarrollo del mercado interior con una autonomía estratégica e innovación más sólidas y el impulso de la *Agenda Digital Europea*. En la práctica, la presidencia supervisará el cierre de varios expedientes legislativos (identidad digital europea o *eIDAS*), el avance de otros (propuesta de Reglamento Europeo de Datos), y asumirá algunos que podrían retrasarse durante la presidencia anterior sueca, como la propuesta de reglamento de Inteligencia Artificial, que puede despertar sensibilidades distintas, a veces opuestas, entre Estados miembros.

En 2023 se espera también que España siga ascendiendo puestos entre los Estados miembros con mayor madurez digital, habiendo pasado del 11º en 2020, al 9º en 2021 y al 7º en 2022. Este avance le aportará mayor vigor dentro del grupo D9+, que reúne a los Estados miembros de la Unión más maduros digitalmente. Ahora bien, este espacio de diálogo no tiene todavía un papel propositivo ni una institucionalización que le permita llevar a cabo acciones conjuntas entre los países para fomentar la autonomía estratégica europea en el ámbito tecnológico; algo que España podría fomentar durante su presidencia y que sirva de factor empuje para más adelante.

Si España destaca en conectividad y servicios públicos digitales, uno de sus grandes retos es mejorar en capital humano e integración de la tecnología digital en pymes, donde todavía se queda atrás. Los efectos esperados de la recientemente aprobada *Ley de Startups* deberían empezar a materializarse en 2023, con el fomento de una mayor atracción y retención de talento extranjero, el posicionamiento como *hub* de *startups* de alta especialización y una mayor prevalencia de emprendimiento digital con inversiones

extranjeras. Ahora bien, esta iniciativa no deberá dejar de lado la necesidad de fomentar también la innovación ya que, de acuerdo con el *European Innovation Scoreboard 2022*, España se está quedando atrás como un “innovador moderado”, siendo el 16º de un total de 27 Estados miembros, y con un desempeño lento y cada vez más alejado de la media de la UE, un asunto que se deberá seguir trabajando.

La proyección de España en el mundo no es solo de dentro hacia fuera, sino también al revés. La aprobación de varios proyectos estratégicos PERTE vinculados al portafolio digital, como son el aeroespacial, el de microelectrónica y semiconductores, y el de nueva economía de la lengua, así como la canalización de fondos público-privados para su ejecución, son ventanas de oportunidad para fomentar la llegada de inversión extranjera directa, la instalación de empresas extranjeras de vanguardia y proyección global que cumplan con los criterios requeridos y la inserción de pymes españolas en cadenas de valor globales. El éxito de este proceso dependerá de la ejecución de los fondos, la reconfiguración de los mecanismos de colaboración público-privada (como la Compra Pública Innovadora) y la necesidad de realizar más reformas que inversiones, que es el caso contrario al panorama actual del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La posición de España no depende solo de medidas legislativas ni de la política industrial en el país y la UE. También depende de incorporar una tercera capa: una política exterior tecnológica, ya desarrollada en cada vez más países europeos, pero todavía inexistente en el caso español. Si bien en 2023 se va a aprobar la Alianza Digital UE-LATAM como un paraguas de iniciativas para la relación con América Latina, se necesita ir más allá profundizando en áreas de cooperación por verticales tecnológicas y una mayor institucionalización de las relaciones tanto bilaterales como subregionales.

Es importante que España sepa aprovechar –proyectando una narrativa fuerte– su potencial como punto de entrada de otros continentes hacia la UE en cableado submarino y centros de datos. Ya ocurre con varias iniciativas, como el anuncio de instalación del cable submarino más largo del mundo, que conectará África y Asia con Europa a través de Barcelona, o con la elección de la misma ciudad para instalar el centro tecnológico GIGA, promovido por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU). Pero se necesita que estas iniciativas se engloben bajo una misma estrategia. Las conclusiones del Consejo de la UE sobre un primer marco de diplomacia digital europea de julio de 2022 pueden ser fuente de inspiración tanto para establecer nuevas medidas temáticas como trabajar en pro de una mayor coordinación interministerial.

También resultará importante unirse a iniciativas internacionales con una voz más prominente. un ejemplo es la Aceleradora de Innovación en Defensa de la OTAN, DIANA, que busca reunir a personal de defensa, *startups*, investigación científica y empresas tecnológicas para crear proyectos de tecnologías profundas: desde tecnologías cuánticas a nuevos materiales, biotecnología y espacio, entre otros. España participa en DIANA, aunque tímidamente, limitándose a cuestiones de seguridad marítima y no tanto a otras tecnologías emergentes y disruptivas. Sería deseable que formara parte de la misma centrándose en un mayor número de tecnologías profundas, ya que estas aportarán una visión de largo plazo en la toma de decisiones.

Así, es estratégico y urgente emplazar todas estas iniciativas bajo un mismo paraguas de política exterior tecnológica, a compartir de manera equitativa entre ministerios. Todo ello permitirá a España influir con una voz única durante la presidencia española del Consejo de la UE.