

LAS INDUSTRIAS CULTURALES Y CREATIVAS

DEBATE TEÓRICO DESDE LA PERSPECTIVA EUROPEA

DICIEMBRE 2013



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

HEZKUNTZA, HIZKUNTZA POLITIKA
ETA KULTURA SAILA

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,
POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA

LAS INDUSTRIAS CULTURALES Y CREATIVAS

DEBATE TEÓRICO DESDE LA PERSPECTIVA EUROPEA

DICIEMBRE 2013



HEZKUNTZA, HIZKUNTZA POLITIKA
ETA KULTURA SAILA

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,
POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA



Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2014

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la Biblioteca General del Gobierno Vasco: <http://www.bibliotekak.euskadi.net/WebOpac>

Edición:
1.º febrero 2014

© Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco
Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura

Internet:
www.euskadi.net

Edita:
Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
C/ Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz

Diseño y maquetación:
Miren Unzurrunzaga Schmitz

Introducción	5
1. Antecedentes: nacimiento del concepto de las Industrias Culturales y Creativas	6
2. Posicionamiento europeo	9
2.1. Un nuevo marco teórico	9
2.2. La estrategia europea de desarrollo	10
2.3. El nuevo marco de apoyo para las ICC	12
2.4. Las ICC en Europa: voluntad de cambio	13
3. El posicionamiento de la CAE en relación a las ICC	15
3.1. El papel de la política regional	15
3.2. Análisis de la situación actual	16
3.2.1. Instrumentos y medidas de apoyo	16
3.2.2. Estructuras de apoyo y fomento de las ICC	21
3.2.3. Conclusiones: las políticas globales de apoyo a las ICC	21
3.3. Recomendaciones	22
3.3.1. Principios	23
3.3.2. Apuntes para una estrategia de apoyo a las ICC	24
Bibliografía	26

Hoy las Industrias Culturales y Creativas ocupan un lugar central en las políticas de crecimiento económico en aquellos territorios que han realizado una apuesta por el valor añadido, la creatividad y la innovación. En un contexto económico globalizado, las economías con mayor crecimiento están desarrollando estrategias en este sentido.

El presente informe ofrece una panorámica sintética del marco conceptual de las Industrias Culturales y Creativas, de las políticas de fomento impulsadas por la Unión Europea y de las políticas de la CAE que inciden en estos sectores. El objetivo es situar un punto de partida para un debate de mayor profundidad sobre las políticas a desarrollar en la CAE y las posibilidades que se abren en un marco de actuación a nivel europeo.

No se trata, por tanto, de presentar de forma exhaustiva la formulación de una planificación política de futuro, sino sentar las bases de un debate teórico y estratégico que puede resultar de interés en la programación de nuevas políticas de fomento de la creatividad vinculadas al desarrollo económico en la CAE. Todo ello en un marco en el que la UE está realizando una apuesta estratégica y en el que es necesario que las políticas que se anuncian se concreten en proyectos tangibles y específicos.

Antecedentes: nacimiento del concepto de las Industrias Culturales y Creativas

La globalización, la transformación de los modelos productivos y el nuevo entorno tecnológico y digital han dado lugar a un nuevo contexto económico y social. Ya sea utilizando términos como sociedad post-industrial, sociedad de la información u otros más nuevos como economía de la experiencia, lo cierto es que se trata de cambio de época. El momento actual se caracteriza por cambios rápidos y constantes, unos cambios que no afectan sólo a la reorganización productiva sino también a los hábitos y estilos de vida de la población.

En este nuevo marco, motores de crecimiento clásicos como la producción fabril, están siendo progresivamente remplazadas por comunidades creativas cuya materia prima es la capacidad de crear e innovar. Todas las formulaciones sobre la sociedad del conocimiento o de la información se articulan alrededor de la creciente importancia y centralidad de la dimensión simbólica en la ordenación de las relaciones sociales y económicas¹.

La cada vez mayor complejidad de las relaciones económicas y sociales dificulta el consenso en cuanto a definiciones concretas sobre cuestiones que, sin embargo, forman parte de los discursos políticos y económicos de todos los colores ideológicos. Así, conceptos como «creatividad» o «innovación» siguen sin tener una definición única y, lo que es más importante, su valor real dentro de las estrategias políticas se mantiene, al menos a nivel europeo, en un ámbito más teórico que práctico.

Así, todavía hoy existe un debate sobre la definición del concepto de las Industrias Culturales y Creativas (ICC en adelante). Sin embargo, no es objeto del presente informe alimentar un debate teórico o ideológico, sino acercarse a una idea suficientemente amplia que permita analizar el posicionamiento europeo respecto a estos sectores culturales y creativos y a su papel en las estrategias de desarrollo.

En general, la definición de las ICC a partir de la inclusión o exclusión de determinados sectores depende principalmente de las voluntades de abarcarlos mediante unas u otras políticas, de manera que respondan a los objetivos que persiguen. Se trata, en muchos casos, de sectores que se encuentran en las fronteras entre la cultura y la industria y, por lo tanto, no sólo dependen de un organismo o área, sino que pueden estar afectados por distintas políticas: por ejemplo culturales y económicas. Este hecho requiere un planteamiento más

¹ *La cultura como factor de innovación económica y social*. Informe elaborado por la Unidad de Investigación en Economía de la Cultura y Turismo de la Universitat de València en el marco del proyecto europeo Sostenuto.

abierto sobre los objetivos y los efectos que pueden tener las ICC en las estrategias de desarrollo globales que, como se verá a continuación, es lo que plantea la Unión Europea (UE) en su nueva estrategia.

Por lo tanto, las ICC son, a nivel conceptual, dinámicas y en permanente construcción, y se caracterizan por tener límites intersectoriales difusos.

El concepto de ICC desde la perspectiva europea

Una de las definiciones habituales de Industrias Culturales es la aprobada en la Convención de la UNESCO de 2005 que las identifica con las actividades que «producen y distribuyen bienes o servicios que, en el momento en el que se están creando, se considera que tienen un atributo, uso o fin específico que incorpora o transmite expresiones culturales, con independencia del valor comercial que puedan tener. Además de los tradicionales sectores artísticos (artes escénicas y visuales, o patrimonio cultural, incluido el sector público), también abarcan el cine, el sector del DVD y el vídeo, la televisión y la radio, los juegos de vídeo, los nuevos medios de comunicación, la música, los libros y la prensa».

En la definición de UNESCO no se incluyen las Industrias Creativas que, como se ha apuntado, cuentan con diversas definiciones. Sin intentar cerrar una definición y un listado de sectores que forman las ICC, una buena forma de concretarlas un poco más, especialmente para responder a la necesidad de dimensionar económicamente estos sectores, es tomar como referencia los sectores que forman parte de las metodologías de análisis de las ICC a nivel europeo. En este sentido, los ámbitos y sectores culturales analizados en el último informe de la *European Statistical System Network on Culture 2012* son los siguientes:

- Patrimonio
- Archivos
- Bibliotecas
- Libro y prensa
- Artes visuales
- Artes escénicas
- Audiovisual y multimedia
- Arquitectura
- Publicidad
- Artesanía

Aunque se trata de una estadística cultural, sectores como la publicidad y la arquitectura ya han entrado a formar parte sumándose a los sectores culturales tradicionales.

Por otro lado, también cabe destacar el trabajo estadístico realizado por el *European Cluster Observatory*, ya que la definición que este organismo hace de las ICC es mucho más amplia

y utiliza para la medición, los códigos NACE 2.0² incluyendo, entre otros, sectores como la edición de videojuegos, fabricación de instrumentos musicales, agencias de noticias, actividades de traducción e interpretación, etc.

Además de la orientación sectorial que ofrecen las metodologías cuantitativas a nivel europeo, también cabe tener en cuenta las definiciones conceptuales más consolidadas. En este sentido, el *Libro Verde de las Industrias Culturales y Creativas*³ aprobado por la Comisión Europea en 2010 las define como «aquellas que utilizan la cultura como material y tienen una dimensión cultural, aunque su producción sea principalmente funcional. Entre ellas se incluyen la arquitectura y el diseño, que integran elementos creativos en procesos más amplios, así como subsectores tales como el diseño gráfico, el diseño de moda o la publicidad».

Así pues, la definición de las ICC puede ser más o menos inclusiva, no hay un consenso claro y es probable que nunca lo haya, ya que todo indica que los sectores y subsectores que las forman irán ampliándose a medida que la realidad económica, social, cultural y tecnológica vaya transformándose en un proceso que, de hecho, ya ha seguido el sector cultural desde la institucionalización de las políticas culturales a mediados del siglo XX.

El impacto de las ICC en el desarrollo global

Algunos autores que estudian las ICC, especialmente aquellos que lo hacen como parte de la economía del conocimiento, se alejan del planteamiento sectorial poniendo el acento en cuestiones vinculadas al desarrollo y el crecimiento económico de la sociedad.

En la economía del conocimiento y la economía creativa el valor y la riqueza se encuentran en el capital intangible (conocimiento, *know-how*, propiedad intelectual, capital relacional, posicionamiento, talento, etc.). Así pues, las estrategias de apoyo a las ICC deben ir más allá de un desarrollo sectorial más o menos inclusivo, se trata de promover las connotaciones culturales y creativas en el conjunto del sistema productivo.

Como se apunta en el presente informe, ésta es precisamente la línea que pretende seguir la nueva estrategia de desarrollo europea.

² Nomenclatura Estadística de Actividades Económicas en la Comunidad Europea (NACE).

³ En el capítulo 2 del presente informe se describe el *Libro Verde de las Industrias Culturales y Creativas*.

Posicionamiento europeo

2.1. Un nuevo marco teórico

La estrategia de Lisboa, también conocida como Agenda de Lisboa fue el plan de desarrollo ideado por la Unión Europea (UE) aprobado en el año 2000. Se fundamentó en el objetivo de convertir la economía de la Unión en «la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo antes del 2010, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social».

Evidentemente, el estallido de la crisis económica mundial que se inició en 2008 no permitió que la UE se aproximara a su objetivo en 2010 y, no sólo eso, sino que la recesión económica que todavía hoy afecta a los países del sur de Europa, plantea nuevos retos y obstáculos que atentan contra la propia estabilidad de la Unión.

Así pues, en el contexto actual, la UE está reorientando sus políticas para intentar recuperar competitividad y su posición mundial. Sin pretender profundizar en todos los cambios que se vislumbran en los nuevos planes y programas que la Unión va a poner en marcha a partir de 2014, se puede concluir que se trata de una línea más flexible en cuanto a los sectores y que apuesta por mecanismos de financiación e internacionalización.

En esta nueva etapa, las ICC toman un nuevo peso dentro de la estrategia global europea, principalmente, por los siguientes motivos:

- por su dinamismo y su capacidad para generar empleo,
- porque promueven la diversidad cultural europea y fomentan la cohesión territorial y
- porque la creatividad tiene efectos positivos directos e indirectos en la innovación y, por tanto, en el conjunto de sectores económicos.

Con el estudio realizado por la consultora [KEA. European Affairs, *The Impact of culture on creativity*](#) en 2009 por encargo de la Comisión Europea, se desarrolla la idea del peso estratégico del concepto «*culture-based creativity*» basado en la afirmación que la cultura creativa promueve la innovación en el conjunto de la economía y, por tanto, la competitividad.

Este documento fue el primer gran paso hacia una nueva perspectiva europea sobre las ICC y su importancia en el desarrollo de los países miembros. En 2010, esta nueva línea

de la Unión se plasmó en el *Libro Verde de las Industrias Culturales y Creativas*. El título definitivo de este documento «Liberando todo el potencial de las industrias creativas y culturales europeas» da muestra de cómo la UE se propone apoyar y potenciar las ICC a través de sus políticas en los próximos años.

Si Europa quiere seguir siendo competitiva en este entorno global en transformación, debe establecer las condiciones adecuadas para que la creatividad y la innovación florezcan en una nueva cultura empresarial.⁴

De acuerdo con el [Informe Europeo sobre Competitividad](#) de 2010, algunas industrias creativas forman parte de los sectores con más potencial de innovación de la UE. Según dicho informe, las industrias creativas representan el 3 % del empleo⁵ de la Unión Europea, y forman parte de los sectores económicos más dinámicos. Sin embargo, las ICC se encuentran con desafíos y oportunidades derivados de los rápidos cambios ocurridos en los últimos años (globalización, entorno digital y crisis económica). Las empresas que forman estos sectores, especialmente las Pymes, que representan la mayor parte de las ICC, se enfrentan a problemas graves derivados de la situación de crisis actual que cristalizan, especialmente, en la dificultad de acceso a la financiación.

En efecto, la UE quiere apostar por las ICC como una pieza clave en la estrategia de desarrollo pero es consciente de las dificultades a las que se enfrentan y, por lo tanto, parte de su apoyo estará orientado a facilitar la supervivencia y el crecimiento de unos sectores que considera claves para el desarrollo global de Europa.

Este convencimiento europeo sobre la potencialidad estratégica de las ICC, sin embargo, es en parte resultado de la mirada al exterior que permite detectar cuán incipiente es todavía el desarrollo de la economía creativa en Europa en comparación con el de las primeras potencias mundiales, EE.UU. y Japón, principalmente, pero también con el de países emergentes que están escalando posiciones en las economías más competitivas, como China o Corea. En efecto, estos países llevan la delantera en situar la creatividad en el centro de su modelo de desarrollo y de posicionamiento global, lo que supone una evidencia más de la importancia de las ICC como pieza clave para el crecimiento de la economía europea y la salida definitiva de la crisis.

2.2. La estrategia europea de desarrollo

Actualmente la UE está desarrollando una nueva estrategia de crecimiento para los próximos años: la estrategia [Europa 2020](#).

⁴ Libro Verde de las Industrias Culturales y Creativas.

⁵ Como se ha apuntado en el apartado anterior, las metodologías para analizar cuantitativamente estos sectores son muy variables.

La estrategia Europa 2020 trata de lograr un crecimiento inteligente, a través de inversiones más eficaces en educación, investigación e innovación, sostenible, gracias al impulso decidido a una economía baja en carbono y a una industria competitiva e integradora, que ponga el acento en la creación de empleo y la reducción de la pobreza. La estrategia se centra en cinco ambiciosos objetivos en las áreas de empleo, investigación, educación, reducción de la pobreza y cambio climático y energía.

El concepto de «crecimiento inteligente» significa mejorar el rendimiento de la UE en materia de educación (estimulando a las personas a aprender, estudiar y actualizar sus conocimientos), investigación e innovación (creando nuevos productos y servicios que generen crecimiento y empleo y ayuden a afrontar los desafíos sociales) y sociedad digital (utilizando las tecnologías de información y la comunicación).

En este modelo de crecimiento las ICC tienen un papel determinante, en primer lugar, por su potencial como generadoras de empleo⁶, como elementos decisivos en la innovación en otros sectores y en los modelos de negocio⁷, y como agentes activos en la estructuración de una nueva cultura europea cohesionada que facilite la adaptación a los cambios económicos, sociales y tecnológicos actuales y venideros.

En el marco de esta nueva estrategia, la UE está ideando y poniendo en marcha programas y organismos que, si bien no están únicamente vinculados a las ICC, sí tienen efectos en ellas:

Programme for the Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises (COSME). Este programa se pondrá en marcha en 2014 hasta 2020 con un presupuesto de 2,3 billones de euros. Sus objetivos principales son facilitar el acceso a la financiación de las Pymes y ayudar a las pequeñas empresas a operar fuera de sus países de origen.

Teniendo en cuenta que gran parte de las ICC son Pymes, este programa favorecerá su desarrollo ampliando los mercados estatales y propiciando modelos de negocio más basados en la colaboración entre empresas de distintos países.

Innovation Union. El objetivo de la «Unión por la innovación» es crear una economía dinámica y basada en la innovación, impulsada por las ideas y la creatividad, capaz de integrarse en las cadenas del valor mundiales, aprovechar las oportunidades, hacerse con nuevos mercados y crear puestos de trabajo de alta calidad.

⁶ *Promoting cultural and creative sectors for growth and jobs in the EU.* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Bruselas: 26-09-2012.

⁷ *The Impact of Culture on Creativity.* KEA European Affaire. Bruselas: 2009.

En efecto, un aspecto clave del nuevo enfoque de Horizonte 2020 es la importancia que se concede a la innovación. Concretamente, esto se traduce en un aumento de los fondos destinados a las actividades de ensayo, creación de prototipos, demostración y piloto, la I+D impulsada por las empresas, la conformación de la demanda de productos y servicios innovadores a través de la fijación de normas y la contratación pública y el impulso a la innovación en ámbitos no tecnológicos como el diseño, la innovación y la creatividad en los servicios, los nuevos modelos de negocio y la innovación social, como reflejo de una perspectiva más amplia en relación con la innovación.

Así pues, se trata de la aplicación de un concepto amplio de innovación que supera lo puramente tecnológico y pasa a abarcar ámbitos más «intangibles» como los procesos y los modelos de negocios en los que, según afirma la propia UE, las ICC se muestran como agentes de gran importancia.

2.3. El nuevo marco de apoyo para las ICC

El Programa [Europa Creativa 2014-2020](#) es el nuevo programa de la UE para el período 2014-2020 destinado a impulsar los sectores culturales y creativos. Abarca los actuales programas MEDIA y Cultura 2007-2013, e incorpora como novedad un capítulo intersectorial, que incluye el Fondo de garantía. El Programa incorporará además un nuevo instrumento de garantía financiera para conceder créditos a los pequeños operadores y mejorará la comprensión de las entidades financieras hacia las empresas del sector cultural.

Europa Creativa no supone un cambio total de las políticas de apoyos ni de los sectores a los que van dirigidos pero sí una evolución hacia una mirada más holística de las ICC y una apuesta clara por promover la financiación de las empresas y profesionales con mecanismos e instrumentos que superan el modelo de subvenciones. Se trata de una mirada más industrial aplicada también a los sectores culturales tradicionales.

El presupuesto total del programa Europa Creativa se prevé de 1.462.724.000 Euros (2014-2020), lo que supone un incremento del 9% comparado con los programas que sustituye (MEDIA, MEDIA Mundus y el Programa Cultura).

Además del programa Europa Creativa la UE ha puesto en marcha acciones y proyectos que están dirigidos a potenciar el desarrollo de las ICC. Entre estos cabe destacar la [European Creative Industries Alliance](#) (ECIA) creada en base a una propuesta de la Comisión Europea. Esta iniciativa ha sido constituida con la finalidad de ayudar al crecimiento de las industrias creativas dentro del ámbito de la UE, y comenzará su actividad con nueve proyectos que combinan políticas de formación y acciones concretas para apoyar más eficazmente a las industrias creativas dirigidas tanto a responsables de políticas como a profesionales.

La ECIA ha puesto en marcha un diálogo político y ocho acciones concretas sobre «vales de innovación», mejora del acceso a la financiación y excelencia y cooperación de agrupaciones para profundizar en el desarrollo de las industrias creativas y utilizar mejor todas las formas de conocimiento y creatividad por parte de otras industrias.

2.4. Las ICC en Europa: voluntad de cambio

Si se analiza el nuevo programa Europa Creativa 2014-2020 de forma aislada no se identifica una ruptura con los programas anteriores ya que se trata de una unión de los ya existentes (Media y Programa Cultura). Sin embargo, el planteamiento global respecto a las ICC sí supone un cambio global que no afecta sólo a las políticas culturales sino que se ha instaurado en la estrategia global de la UE.

Así pues, existen dos niveles de análisis de la nueva posición de las ICC en el marco europeo: por un lado, el nivel estratégico y, por otro, el operativo.

Las ICC como estrategia europea

Como ya se ha apuntado en los apartados anteriores, la apuesta de la UE por apoyar y promover las ICC viene dada por el convencimiento de su capacidad y potencialidad como elemento de desarrollo, de generación de empleo y de competitividad, no sólo como sector económico sino también como elemento esencial para la mejora de la cultura empresarial de los países de la Unión. Los conceptos «creatividad» o «innovación» se han consolidado como elementos transversales, aportando así una mirada mucho más holística sobre sus efectos.

Esto supone un verdadero cambio estratégico que se hace evidente en los discursos oficiales europeos, sin embargo, será en los próximos meses cuando se visualice hasta qué punto las acciones y programas planificados, y la propia realidad, permitirán conseguir los objetivos generales perseguidos.

El apoyo a las ICC desde el punto de vista operativo

Desde el punto de vista organizativo el programa Europa Creativa no supone ningún cambio, sigue dependiendo de Cultura y todo apunta a que estará dirigido a los sectores culturales y creativos a los que iba dirigido el programa Media y el Cultura 2007-2013. Mientras que industrias con mayor peso económico y con alto grado de creatividad, tales como la moda, el diseño, la arquitectura o las TIC, seguirán recibiendo los principales apoyos de los programas diseñados por Empresa e Industria.

Ahora bien, desde el punto de vista operativo los cambios significativos que sí pueden detectarse en los nuevos programas están vinculados a los modelos de financiación de las

ICC, atendiendo a uno de los principales problemas para la supervivencia y el desarrollo de estos sectores.

En efecto, la dificultad de acceder al crédito privado supone uno de los principales problemas de la situación económica actual y la UE quiere asumir un papel activo para mejorar esta situación. La Unión quiere apostar por instrumentos de financiación públicos-privados y realizar un trabajo de pedagogía dirigido a los profesionales y expertos de la banca privada para mejorar el conocimiento que se tiene sobre las ICC y propiciar, así, una actitud más positiva hacia ellas.

Esta nueva estrategia de financiación, sin embargo, no se da sólo en lo referente a las ICC, sino que forma parte de la política global de la UE. Así, por ejemplo, el programa *Cohesion Policy 2014-2020*, dentro del marco de política regional (Inforegio) representa un tercio del total del presupuesto europeo y aunque todavía se está negociando con los distintos estados para definir las prioridades de financiación para este período, ya se ha apuntado el cambio respecto al anterior periodo programático (2007-2013). El nuevo programa apostará por una mayor flexibilidad sectorial y por la aplicación de mecanismos de financiación combinados, apoyando inversiones a través de préstamos, garantías y otros mecanismos de capital riesgo, como un complemento más sostenible a la financiación clásica basada en subvenciones.

Como apunte final, es importante tener en cuenta el margen de maniobra que la UE tiene respecto a las políticas culturales y empresariales europeas. En estos dos ámbitos, al igual que en otros como la salud, la educación o el turismo, las competencias de la Unión son sólo de apoyo, buscan complementar u orientar las acciones de los estados. Así que aunque los presupuestos destinados no son de poca importancia, el impacto definitivo de las políticas dirigidas a hacer de Europa una región competitiva desde el punto de vista creativo sólo será efectivo si los países miembros interiorizan también estos objetivos en sus políticas de desarrollo.

El posicionamiento de la CAE en relación a las ICC

3.1. El papel de la política regional

En el *Policy Handbook on How to strategically use the EU support programmes, including Structural Funds, to foster the potential of culture for local, regional and national development and the spill-over effects on the wider economy?* publicado en abril de 2012 por la Unión Europea, se presentan una serie de argumentos para que los países miembros inviertan en las ICC. De forma sintética son los siguientes:

- Por su contribución al crecimiento económico y a la generación de empleo.
- Por su contribución al desarrollo local y regional.
- Por su contribución a la innovación y el bienestar social.

Ahora bien, el cómo sigue siendo vago, como ocurre en la definición del apoyo a la economía creativa que fundamenta el discurso europeo para el nuevo periodo programático.

En este sentido, la Comisión Europea ha publicado una guía sobre las estrategias de innovación regional para la especialización inteligente (*Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*) elaborada por la [Smart Specialisation Platform –S3Platform–](#)⁸. Esta guía propone seis pasos básicos a seguir para diseñar una estrategia de I+D a nivel regional:

1. Analizar el contexto regional y el potencial de innovación.
2. Gobernanza. Asegurar la participación y el sentimiento de pertenencia.
3. Elaborar una visión global del futuro de la región.
4. Identificar prioridades.
5. Definir políticas coherentes, hojas de ruta y un plan de acción.
6. Integrar mecanismos de monitoreo y evaluación.

⁸ Plataforma creada por la Comisión Europea en 2011 cuyo objetivo de asesorar a las regiones y estados miembros en el desarrollo y la implementación de estrategias de investigación e innovación para especialización inteligente. La participación en la plataforma está abierta a administraciones regionales y nacionales de la UE.

Se trata, pues, de los pasos básicos de cualquier estrategia. Sin embargo lo que se persigue con esta guía, y con otros de los documentos elaborados por la UE es integrar la estrategia de innovación en la estrategia de desarrollo global. La realidad obliga a dejar a un lado las miradas sectoriales y avanzar hacia políticas y estrategias más integrales.

Ahora bien, este planteamiento, consensado a nivel teórico, choca con la realidad, las estructuras orgánicas de las administraciones e instituciones públicas y las dificultades a la hora de poner en marcha proyectos interdepartamentales e interdisciplinares.

Éste no es un obstáculo menor, sin embargo, para aprovechar las múltiples oportunidades y solucionar los retos con los que las ICC se encuentran en el nuevo contexto, la propia industria, las empresas y las Administraciones Públicas deben sumar fuerzas y definir nuevas estrategias regionales globales. Todo ello teniendo en cuenta el peso y la trascendencia del sector en el conjunto, con soluciones y propuestas que abran caminos al equilibrio «inversión/rentabilidad» y a la identificación de factores intangibles de los que la sociedad no puede prescindir⁹.

3.2. Análisis de la situación actual

Se ha realizado una recopilación sintética de los principales instrumentos y medidas que constituyen el marco de apoyo público a las ICC. Un marco no explicitado, con lo que se incluyen políticas de apoyo más o menos directas.

3.2.1. Instrumentos y medidas de apoyo

Con el objetivo de acotar las medidas se han establecido una serie de criterios:

Carácter público. Sólo se han incluido las medidas llevadas a cabo por las administraciones públicas vascas.

Apoyo a la industria. Los instrumentos seleccionados dan apoyo a una industria (en todas las fases de la cadena de valor). Así pues, se trata de un apoyo basado en una lógica económica, de mejora y aumento del beneficio de la actividad productiva que está apoyando. Las subvenciones, dado su carácter de apoyo a fondo perdido, donde prevalece la preservación de un bien sobre el criterio económico, quedarían fuera del listado. Sin embargo, en tanto que siguen siendo los instrumentos de apoyo público con más peso, se recogen.

Mirada multisectorial. Partiendo de una idea amplia de ICC, se recogen medidas e instrumentos que no están ni específicamente ni únicamente dirigidos a las ICC pero que pueden llegar a tener impactos positivos sobre ellas.

⁹ Las industrias culturales y creativas. Un sector clave de la nueva economía. 2012: Fundación Ideas.

Las medidas e instrumentos de apoyo se han ordenado según niveles territoriales (autonómico, territorio histórico y local) y los organismos que los impulsan, y se han definido cinco tipos de medidas:

- **Financiación (F):** Son medidas encaminadas al apoyo económico. Entre ellas se pueden distinguir: programas de fondo perdido (FFP), de anticipo reintegrable (FAR) o de crédito (FC).
- **Asesoramiento (A):** Son medidas encaminadas al acompañamiento de la iniciativa en ámbitos diversos, como la puesta en marcha, la obtención de financiamiento, el desarrollo de nuevas líneas de negocio, la internacionalización, etc.
- **Formación (FO):** Son medidas encaminadas a la formación de los emprendedores en ámbitos diversos
- **Difusión (DI):** Son medidas de apoyo a la promoción de la actividad de las empresas. La Administración, de forma directa, lleva a cabo la promoción de la actividad de las empresas mediante distintos instrumentos como pueden ser las ferias y congresos.
- **Dotación de espacios (DO):** Son medidas encaminadas a posibilitar el uso de espacios de desarrollo de proyectos empresariales.

Administración	Organismo / Departamento	Medida / Instrumento	Sector / Industria	Tipología
NIVEL AUTONÓMICO				
Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura	Viceconsejería de Cultura, Juventud y Deportes	Programa Fábricas de Creación	Multisectorial	F (FFP)
		Subvenciones a la Creación Cultural	Audiovisual ¹	F (FFP)
		Subvenciones de apoyo al audiovisual (creación de guiones, producción y promoción y publicidad)	Audiovisual	F (FFP)
		Subvenciones a la producción editorial	Editorial	F (FFP)
		Programa Euskadiko Soinuak	Musical	A / DI
	ZINEUSKADI	Programa Media Antena Euskal Herria	Audiovisual	F / A / FO
Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad	Viceconsejería de Tecnología, Innovación y Competitividad	Programa PROINTER. Ayudas a las acciones de Promoción e Implantación en el exterior	Multisectorial	F (FFP)
		Becas de Internacionalización (formación de profesionales en comercio exterior)	Multisectorial	FO
		Programa ELKARTZEN (ayudas a asociaciones sectoriales para la realización de actividades de promoción exterior)	Multisectorial	F (FFP)
	Grupo SPRI. Agencia de Desarrollo Empresarial	Programa Start-Ups (creación de empresas, con especial atención a las empresas de base tecnológica/innovadora)	Multisectorial	A
		Programas orientados a la sistematización de la innovación en las empresas	Multisectorial	A
		Servicios de capacitación de equipos directivos	Multisectorial	A / FO
		+ INNOVA (ayudas de apoyo a la innovación de las empresas)	Multisectorial	F (FFP)
		COMPITE EMPRESAS (ayudas para la mejora de la competitividad de las empresas)	Multisectorial	F (FFP)
		Ayuda para aplicación de la electrónica y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TEIC's) en las empresas	Multisectorial	A
		Programa Innobideak-Lehiabide	Multisectorial	F (FFP)
		Programa de Infraestructuras (oferta de espacios adaptados a las necesidades de las empresas)	Multisectorial	DO
		EKINTZAILE (Ayudas a personas emprendedoras para proyectos tutelados a través de los Centros de Empresas e Innovación)	Multisectorial	F (FFP)
		A.F.I. Ayuda Financiera a la Inversión	Multisectorial	F (FFP)
GAUZATU INDUSTRIA (Ayudas a la creación y desarrollo de Pymes de Base Tecnológica y/o Innovadoras)	Multisectorial	F (FAR)		

¹ Este programa de subvenciones a la Creación Cultural también está dirigido al sector de las artes escénicas (creación de textos teatrales) y al musical (composición musical), sin embargo, éstos no responden a la lógica industrial que persigue la relación de medidas de apoyo.

Administración	Organismo / Departamento	Medida / Instrumento	Sector / Industria	Tipología
NIVEL PROVINCIAL				
Diputación Foral de Gipuzkoa	Departamento de Innovación, Desarrollo Rural y Turismo	Programa Smart Gipuzkoa (subvenciones a empresas y centros de I+D, destinadas a impulsar proyectos de investigación y desarrollo en torno a las tecnologías «smart», por parte de las empresas de Gipuzkoa)	Multisectorial	F (FFP)
		Gipuzkoa IKT: Innovación digital (subvenciones para impulsar procesos de innovación en el sector guipuzcoano de las Tecnologías de la Información y Comunicación)	Multisectorial	F (FFP)
		Programa de Red Gipuzcoana de Ciencia, Tecnología e Innovación: Unidades de I+D empresarial (programa de apoyo a las unidades de I+D)	Multisectorial	F (FFP)
		Programa de Internacionalización	Multisectorial	F (FFP)
	Departamento de Promoción de la Cultura	Subvenciones para la difusión de contenidos culturales mediante tecnologías de Internet	Multisectorial	F (FFP)
Diputación Foral de Bizkaia	Departamento de Promoción Económica	COMPETIR: Plan de relanzamiento de Pymes y autónomos/as	Multisectorial	F (FFP)
		EMPRENDER: Plan de promoción de nuevas empresas	Multisectorial	F (FFP)
	BEAZ. Centro de empresas e innovación	Apoyo a la creación y lanzamiento de empresasa	Multisectorial	A
		Programa Bizkaia Creativa. Plan de apoyo a empresas creativas	Multisectorial	F (FFP)

Administración	Organismo / Departamento	Medida / Instrumento	Sector / Industria	Tipología
NIVEL LOCAL				
Ayuntamiento de Bilbao	Lan Ekintza - Bilbao	Programa Mentoring	Multisectorial	A
		B Creative Bilbao	Multisectorial	A / DI
		Proyecto Inteknova (promoción de acuerdos entre microempresas)	Multisectorial	A
		Programa de Diagnóstico Empresarial	Multisectorial	A
Ayuntamiento de Donostia	Donostia Sustapena - Fomento San Sebastian	Edificio PI@	Audiovisual	DO / A / FO
		Asesoramiento Plan de Empresa	Multisectorial	A
		Ayudas para la creación de empresas	Multisectorial	F (FFP)
		Programa EKIN+. Aceleración de proyectos de alto potencial innovador	Multisectorial	A / FO / F (FFP)
		Programa Talento Innovador. Apoyo a proyectos basados en el conocimiento y la innovación	Multisectorial	F (FFP)
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz		Plan Integral Personalizado de Apoyo al Emprendimiento	Multisectorial	A / FO / DO / D (FFP)

3.2.2. Estructuras de apoyo y fomento de las ICC

Además de las medidas e instrumentos señalados llevados a cabo por las distintas administraciones y organismos, la CAE cuenta con algunas estructuras que cabe destacar ya que, desde el ámbito público, también forman parte del marco de apoyo general de las ICC.

- **Red Innovanet:** nace del acuerdo entre el Gobierno Vasco y SPRI, junto con la Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, Confebask, Eusko Ganberak y la Asociación de Agencias de Desarrollo Local - Garapen.

Innovanet busca la mejora competitiva de las pymes vascas, facilitándoles el acceso y utilización de las políticas e instrumentos de innovación y competitividad disponibles, mediante el desarrollo de un proceso de cooperación entre los miembros de la Red generando una interlocución más coordinada y eficaz.

- **EIKEN. Clúster Audiovisual Euskadi:** es una Asociación empresarial de carácter profesional y sin ánimo de lucro. Está formada por las principales empresas radicadas en el País Vasco con dedicación a la creación y emisión de contenidos, productos y servicios basados en el sector audiovisual.

Eiken cuenta con el apoyo del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad del Gobierno Vasco y es uno de los doce clusters prioritarios¹⁰ de la Comunidad Autónoma Vasca.

- **SINNERGIAK:** es un Centro de Innovación Social que nace impulsado por un grupo de investigación de la UPV/EHU con la vocación de fomentar la sinergia entre personas y organizaciones regionales e internacionales para llevar adelante proyectos y experiencias de innovación social en el País Vasco.

En el marco de SINNERGIAK se están desarrollando diversos proyectos y estudios vinculados a las ICC.

3.2.3. Conclusiones: las políticas globales de apoyo a las ICC

En el ámbito de la innovación, Euskadi cuenta con una política global que queda plasmada en el proyecto [Euskadi+Innova](#). Se trata de la estrategia compartida para la promoción

¹⁰ Los doce clusters estratégicos existentes en la CAE son: [HEGAN](#) - Asociación Cluster de Aeronáutica y Espacio del País Vasco, [ACICAE](#) - Agrupación Cluster Industrias y Componentes de Automoción de Euskadi, [ACEDE](#) - Agrupación Cluster de Electrodomésticos de Euskadi, [GAIA](#) - Asociación de Industrias de las Tecnologías Electrónicas y de la información del País Vasco, Asociación [Cluster de Energía](#), [FORO MARÍTIMO VASCO](#) Asociación para la Promoción de la Industria Marítima Vasca, [AFM](#) - Asociación Española de Fabricantes de Máquina-Herramienta, [ACLIMA](#) - Asociación Cluster de Industrias de Medio Ambiente de Euskadi, [CLUSP AP](#) - Asociación Cluster del Papel de Euskadi, [UNIPORT BILBAO](#)/Autoridad Portuaria, Asociación Clúster del Transporte y la Logística de Euskadi - [TIL-ITS](#) Euskadi.

de la innovación en la CAE como eje fundamental de la transformación empresarial. Esta estrategia entiende la innovación como la clave para la competitividad y la supervivencia de las organizaciones en un mundo globalizado y, cada vez, más competitivo. Incluye el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015 (PCTI 2015), la Agenda Digital Euskadi 2015 (AD@15), la iniciativa [BioBasque](#) y la estrategia [Nanobasque](#). Forman parte de esta estrategia, las tres Diputaciones Forales, el Gobierno Vasco y las tres universidades del Sistema Universitario Vasco (Universidad del País Vasco, Universidad de Deusto y Universidad de Mondragón).

Ahora bien, las ICC no están presentes en esta estrategia global, al menos no de forma explícita. Su apoyo se realiza de manera tangencial a través de los programas vinculados a la innovación y al emprendimiento.

Por otro lado, desde el ámbito cultural, la CAE no cuenta con una estrategia cultural que abarque el conjunto de las ICC, ya sea a nivel sectorial o global. Las políticas desarrolladas por la Viceconsejería de Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno Vasco, y concretamente las llevadas a cabo por la Dirección de Promoción de la Cultura, se dirigen principalmente a los sectores culturales clásicos.

Por último, en cuanto a los instrumentos y medidas de apoyo, el análisis realizado muestra lo siguiente:

- La gran mayoría de instrumentos de apoyo son de financiación y, prácticamente todos, son a fondo perdido (subvenciones).
- Existen muy pocos instrumentos dirigidos específicamente a las ICC.
- El mayor apoyo se concentra en la mejora de la competitividad de las empresas y en la integración de la innovación.
- La mayoría de programas de apoyo (y los que concentran el mayor peso económico) dependen de los Departamentos de desarrollo y promoción económica de las distintas administraciones.

3.3. Recomendaciones

Una vez analizada la situación de la CAE en relación a la promoción de las ICC, se pueden apuntar algunas recomendaciones con el objetivo de que las políticas vascas de desarrollo se alineen con las estrategias europeas.

En primer lugar se apuntan una serie de principios a fin de enmarcar los futuros planteamientos que las administraciones vascas deberían llevar a cabo para promover y potenciar las ICC. Asimismo, se recogen algunas propuestas que se podrían implementar en el marco de una futura estrategia de apoyo a las ICC en la CAE.

3.3.1. Principios

- **Compromiso con la economía del conocimiento**

La economía del conocimiento es el marco económico, político y social actual y, por lo tanto, la CAE está en el momento de definir sus estrategias de desarrollo y generación de riqueza en base a este contexto. Entre los principales efectos o rasgos que caracteriza esta economía basada en el conocimiento es la centralidad de los activos y elementos intangibles como las principales fuentes de riqueza. Aunque pueda parecer un discurso con poco contenido práctico, se trata de una realidad objetiva, como demuestra el hecho que, cada vez más, el valor de las sociedades y empresas que operan a nivel global se sustente en gran medida en los activos intangibles (propiedad intelectual, capital humano, innovación, posicionamiento, etc.). Esta realidad presenta grandes oportunidades para una región como la CAE, con unas dimensiones reducidas pero con una población formada y una riqueza cultural e histórica muy importante.

- **Realismo y coherencia**

Las estrategias que se lleven a cabo para dar apoyo a las ICC han de ser realistas y sobretodo coherentes con la realidad de la CAE. Esto no quiere decir renunciar a la ambición y los objetivos de generar un entorno creativo rico y dinámico, sino que las estrategias deben tener en cuenta cuestiones como la dimensión demográfica y geográfica, la singularidad vasca de disponer de una cultura y una lengua propia o el contexto económico. Estos son elementos a tener en cuenta en cualquier estrategia de desarrollo que se lleve a cabo pero con especial atención en el ámbito de las ICC, donde el carácter de una sociedad tiene una relación directa con la manera de desarrollar y de competir en este tipo de industrias.

- **Mirada global**

La promoción y el apoyo a las ICC bajo los principios anteriormente mencionados deben enmarcarse en una estrategia de desarrollo global por distintos motivos. En primer lugar, se debe ampliar la mirada sectorial en el apoyo a las ICC para abarcar sectores con gran potencial generador de empleo y riqueza como la publicidad o el diseño. Asimismo, más allá del marco sectorial es necesario avanzar hacia una integración de la creatividad en el funcionamiento del conjunto de la economía vasca, a partir del mantenimiento de las políticas de apoyo a la innovación que ya se están realizando, pero superando su vinculación con la tecnología.

La ampliación de la mirada sobre las ICC debe realizarse a través de la cooperación entre administraciones, departamentos, agentes privados y empresas. Se deben definir objetivos generales comunes y dirigir los esfuerzos a generar mayor bienestar para el conjunto de la sociedad vasca.

- **Sintonía europea**

Aunque todavía está por ver hasta qué punto la nueva estrategia europea tendrá efectos en el nivel de creatividad de la economía y en el crecimiento de las ICC y, en cómo estas industrias serán capaces de generar empleo y riqueza, la voluntad y el compromiso estratégico son explícitos. Europa defiende la importancia del papel de las ICC en el desarrollo de la región y, en este sentido, la CAE no puede dar la espalda a las tendencias europeas.

3.3.2. Apuntes para una estrategia de apoyo a las ICC

El desarrollo de una estrategia de apoyo a las ICC en la CAE debe ser fruto de un proceso de reflexión amplio y participado tanto por administraciones como por agentes económicos y culturales. El contexto, con la renovación de los programas europeos al respecto, debe entenderse como una oportunidad para emprender una estrategia de este tipo. Precisamente alguna de las críticas que han recibido los programas europeos de fomento de las ICC, la falta de concreción en políticas específicas, se presenta como una oportunidad para los territorios que realicen una apuesta clara en relación a las ICC: llenar de contenidos y proyectos concretos los marcos político-conceptuales que ofrece la UE. En este sentido, se apuntan las siguientes cuestiones a tener en consideración en el diseño de una estrategia propia:

- Las ICC deben formar parte de la estrategia de desarrollo de la CAE y, por lo tanto, el ámbito cultural debe tener presencia en el sistema de apoyo a la innovación. El marco estratégico Euskadi+Innova podría ser una buena puerta para conseguir integrar las ICC en la estrategia de innovación y, en este sentido, el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura debe tener presencia en los debates que se generen en este marco.
- El papel de la educación es esencial para promover iniciativas y mentalidades industriales y empresariales creativas e innovadoras. Las políticas educativas no deberían desligarse de las estrategias globales de desarrollo. No se trata sólo de ampliar la oferta formativa vinculada a las ICC, sino que la creatividad debe pasar a ser una competencia básica entre el alumnado vasco.
- Las universidades, como los principales agentes de generación del conocimiento, deben ser pilares fundamentales de la estrategia de desarrollo global de la CAE. Asimismo, las universidades deben generar vínculos constantes con las necesidades y los retos de la sociedad vasca. En este sentido, cabe aprovechar más la presencia de la Viceconsejería de Universidades e Investigación en el Departamento y generar más complicidades y colaboraciones en aras de un marco de apoyo a las ICC más transversal.

- Del mismo modo que el programa Europa Creativa incorporará un instrumento de garantía financiera para conceder créditos a los pequeños operadores y mejorar la comprensión de las entidades financieras hacia las empresas del sector cultural y creativo, en la CAE también se debe apostar por nuevas formas de financiación. Será necesario complementar la política de subvenciones con instrumentos público-privados y con otros mecanismos que no sean a fondo perdido, para estimular la economía a la vez que se emplean con más eficiencia los recursos públicos.
- La Dirección de Promoción de la Cultura (perteneciente a la Viceconsejería de Cultura, Juventud y Deportes) debe abrir la mirada a nuevos sectores industriales y creativos en sus políticas de apoyo y análisis para poner en valor las ICC desde una perspectiva cultural y de fuente de bienestar social.
- El camino hacia el desarrollo de unas ICC consolidadas y dinámicas en la CAE debe realizarse manteniendo el equilibrio entre el apoyo a los sectores industriales vinculados a la cultura y la creatividad, y la protección y el fomento de los sectores culturales clásicos y no industriales, más vulnerables a la hora de competir pero igualmente necesarios para construir un entorno creativo vasco fuerte y duradero.

- CASTRO SPILA, Javier; BARRENECHEA, Julieta (2012), *Fábricas de creación: clusterización artística y cultural en Euskadi*, Moretheo Social Research and Technologies.
- COMISIÓN EUROPEA (2010), *Libro Verde. Liberar el potencial de las industrias culturales y creativas*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2010), *Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira* (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones). Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2012) *Promoting cultural and creative sectors for growth and jobs in the EU*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2013) *Opening up Education: Innovative teaching and learning for all through new Technologies and Open Educational Resources*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Bruselas: Comisión Europea.
- ECHEVERRÍA EZPONDA, Javier (2012), *Euskrea: Euskadi Creativa. Libro Verde sobre el sector cultural y creativo en Euskadi*, Grupo InnoLab/Sinnergiak Social Innovation, UPV/EHU.
- Fundación IDEAS (2012) *Las industrias culturales y creativas. Un sector clave de la nueva economía*. Madrid: Fundación IDEAS.
- GRITSAI, O. (2007) *Accommodating Creative Knowledge. A Literature Review from a European Perspective*. Ámsterdam: Amsterdam institute for Metropolitan and International Development Studies (AMIDSt), University of Ámsterdam.
- KEA European Affairs (2009) *The Impact of Culture on Creativity*. Bruselas: Comisión Europea.

- RAUSELL KÖSTER, Pau (coord.); et al. (2012), *La cultura como factor de innovación económica y social*. Informe elaborado por la Unidad de Investigación en Economía de la Cultura y Turismo de la Universitat de Valencia (UPV) en el marco del proyecto europeo Sostenuto.
- Smart Specialisation Platform (2012) *Guide to Research and Innovation strategies for Smart Specialisation*. Bruselas: Comisión Europea.
- TOOTH, Jenny (2010) *Mini-Study on the Access to Finance activities of the European Creative Industry Alliance*. Informe encargado por la Comisión Europea. Bruselas: Greater London Enterprise.
- Unión Europea (2012) *Policy Handbook on How to strategically use the EU support programmes, including Structural Funds, to foster the potencial of culture for local, regional and nacional development and the spill-over effects on the wider economy?* Resultado del grupo de trabajo de expertos de los estados miembros en Industrias Culturales y Creativas en el marco del Work Plan for Culture 2011-2014. Bruselas: Unión Europea.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2013), *Creative Economy Report 2013 Special Edition. Widening Local Development Pathways*. New York: United Nations/UNDP/UNESCO.
- ZALLO, Ramón (2011), «Cultura, industria cultural e innovación en la Comunidad Autónoma de Euskadi: una especialización pendiente», *Revista Ekonomiaz*, nº 78, p.146-185.



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

HEZKUNTZA, HIZKUNTZA POLITIKA
ETA KULTURA SAILA

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,
POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA