

Financiación de proyectos culturales con fondos de la Política de Cohesión Europea: análisis y experiencias en Andalucía 2007- 2013

PILAR TASSARA ANDRADE¹ ✉

Recibido: 29/04/2016 | Aceptado: 17/10/2016

Resumen

Los vínculos de la cultura con el desarrollo han sido objeto de estudio desde los años 80 del pasado siglo, impulsado por organismos internacionales como la UNESCO. Esta vinculación de las inversiones en proyectos culturales con el desarrollo territorial justifica en gran medida la atención prestada a la cultura por parte de la política regional de la Unión Europea, tal como señalan las recomendaciones e informes publicados por las instituciones comunitarias. En este marco general de referencia, nuestro estudio tiene por objetivo analizar el papel que ocupa la cultura en la política de cohesión europea tanto a nivel global como de manera específica en Andalucía, identificando los principales programas y líneas de financiación disponibles y dando a conocer buenas prácticas financiadas por los fondos de la política de cohesión en Andalucía durante el período 2007-2013. Este trabajo nos permite mostrar tanto la transversalidad de la cultura como el alcance y la versatilidad de los fondos estructurales a la vez que apunta una serie de retos tanto para la mejora de la eficiencia y el impacto de los fondos europeos como para la accesibilidad de los agentes culturales a los mismos.

Palabras clave: Cultura; política de cohesión; fondos europeos; desarrollo regional

Abstract

Funding of cultural projects with European Cohesion Policy funds: analysis and projects developed in Andalusia 2007-2013

The links of culture to development have been studied since the 80s of the last century, driven by international organizations such as UNESCO. This linkage of investments in cultural projects with territorial development is the basis of the role that culture can take in the regional policy of the European Union, as expressed in the recommendations and reports published by the Community institutions. Within this general framework, the main objective of our study is to analyze the role of culture in the European Cohesion Policy, both at global level and more specifically in the region of Andalusia, identifying the main programs and funding lines available and presenting good practices funded by cohesion policy funds in Andalusia during 2007-2013. This analy-

1. Universidad de Sevilla. ptassara1@us.es

sis has allowed us to show both the pervasiveness of culture and the scope and versatility of the structural funds. At the same time it has showed a series of challenges for both improving the efficiency and impact of the European funds and the accessibility of cultural agents to those funds.

Key-words: Culture; cohesion policy; European funds; regional development

Résumé

Financement des projets culturels avec des fonds de la Politique Européenne de Cohésion: analyse des projets développés en Andalousie 2007-2013

Les liens de la culture au développement ont été étudiés depuis les années 80 du siècle dernier, poussés par des organisations internationales telles que l'UNESCO. Ce lien d'investissements dans des projets culturels avec le développement territorial est à la base même du rôle que la culture peut prendre dans la politique régionale de l'Union européenne, telle qu'elle est exprimée dans les recommandations et les rapports publiés par les institutions communautaires. Dans ce cadre général, l'objectif principal de notre étude est d'analyser le rôle de la culture dans la politique de cohésion européenne tant au niveau global comme plus particulièrement en Andalousie, en identifiant les principaux programmes et lignes de financement disponibles, et présentant des bonnes pratiques financées par la politique de cohésion en Andalousie au cours de la période 2007-2013. Cette analyse nous a permis de montrer à la fois la polyvalence de la culture et la flexibilité des fonds structurels ainsi qu'une série de défis pour améliorer l'efficacité et l'impact des fonds européens et l'accessibilité aux fonds des agents culturels.

Mots-clés: culture; politique régional, fonds européens; développement régional

1. Introducción

Los vínculos de la cultura con el desarrollo local han sido objeto de estudio desde los años 80 del pasado siglo, impulsado por organismos internacionales como la UNESCO, evolucionando durante estos años de manera paralela a la evolución del propio concepto de desarrollo, definido inicialmente en términos de crecimiento económico, al que se van incorporando otras visiones que dan lugar a modelos de desarrollo territorial multidimensional en los que la cultura juega un importante papel tanto por sus valores intrínsecos o intangibles, para el refuerzo de la identidad y la mejora de la cohesión social, como por su capacidad para incidir en el aumento del turismo y el atractivo del territorio mediante la puesta en valor del patrimonio cultural, la mejora de las infraestructuras culturales y la capacidad de innovación de los sectores creativos. El interés de los recursos culturales y patrimoniales radica además en gran parte en que a diferencia de otros están vinculados directamente con un espacio y una población determinada, no es posible deslocalizarlos, lo que los convierte en especialmente relevantes para generar procesos de desarrollo territorial (Caravaca *et al.*, 2013).

Esta vinculación de las inversiones en proyectos culturales con el desarrollo territorial está en la base del papel que puede ocupar la cultura en la política regional de la Unión Europea, tal como señalan las recomendaciones e informes publicados por las instituciones comunitarias especialmente durante la última década. La actual Política de Cohesión Económica y Social se pone en marcha a finales de los años 70 para paliar las diferencias en los niveles de desarrollo de las diferentes regiones de la Unión y se ha convertido en la actualidad en uno de los pilares básicos de

la política europea, tanto por su volumen – un tercio del presupuesto comunitario - como por su enfoque territorial y el alcance transversal de los proyectos que financia, con incidencia en todos los sectores que pueden favorecer el desarrollo regional, desde las redes de transporte a las infraestructuras sanitarias, educativas, tecnológicas, o culturales.

En este contexto nuestro estudio plantea una doble aproximación que ayude por un lado a identificar y poner de relieve el papel que ocupa la cultura en la política regional europea, y de manera complementaria calibre la incidencia que están teniendo los fondos de la política regional europea en el desarrollo del sector cultural.

La realización de evaluaciones y estudios sectoriales que pongan de manifiesto todas las posibilidades que ofrece el sector de la cultura para contribuir al desarrollo regional, desde las más tradicionales vinculadas principalmente al patrimonio, a las más innovadoras relacionadas con la I+D, las aplicaciones TIC o el dinamismo generado por los entornos creativos, cobra especial relevancia en un contexto de reducción de los presupuestos públicos en el sector de la cultura, en el que se hace más necesario que nunca incidir en el potencial de las inversiones en el sector para generar empleo y valor añadido. Por su parte analizar el impacto y los efectos que la política de cohesión europea tiene sobre el desarrollo de las regiones y la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, es fundamental para asegurar su continuidad, garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de toda política pública.

Por todo lo anterior el objetivo principal de nuestro estudio es analizar el papel que ocupa la cultura en la política de cohesión europea tanto a nivel global como de manera específica en Andalucía, dando a conocer la tipología de proyectos culturales financiados por la política de cohesión en la región. Identificar y dar a conocer buenas prácticas debe servir además para aprender de los errores y aciertos cometidos en la gestión de los fondos europeos, visibilizar el trabajo realizado en diferentes ámbitos y a los agentes que los han promovido, y permitir la mejora continua de los programas y proyectos, maximizando su impacto en el desarrollo territorial.

Para alcanzar esos objetivos este estudio intentará responder a las siguientes preguntas sobre ¿Qué tipo de intervenciones se realizan en el sector cultural con los fondos de la política de cohesión?, ¿Quién las promueve?, ¿Cómo pueden acceder a ellas los operadores culturales?, ¿Cuál es el volumen total de fondos invertidos? Y nos permitirá comprobar si los proyectos realizados en Andalucía están en línea con las recomendaciones europeas sobre cómo utilizar los fondos de la política regional para la cultura.

Este trabajo abre la puerta a estudios posteriores que permitirán profundizar en el análisis de actuaciones singulares financiadas por el PO FEDER en el sector cultural en Andalucía identificadas en este estudio, analizando el impacto sociocultural y económico de estos proyectos y valorando sobre el terreno el potencial de los activos culturales para generar desarrollo y cohesión territorial.

En relación con la evaluación y seguimiento de los programas de la política regional europea, es necesario señalar que el desarrollo de los procedimientos de evaluación ha sido una preocupación creciente de la Unión Europea desde los años ochenta, especialmente en el ámbito de la política de cohesión en la que se vienen aplicando continuamente desde 1998 (Medeiros,2015). Durante estos años la Comisión Europea ha ido dando cada vez mayor importancia a la evaluación de las políticas y programas de la política regional, desarrollando un completo corpus normativo y metodológico (Peña *et al.*, 2011; Díez López e Izquierdo Ramírez, 2005).

En este sentido podemos constatar que tanto la normativa como la práctica evaluadora han ido evolucionado a lo largo de las últimas décadas al igual que lo han hecho la propia política o los conceptos de desarrollo regional, desde una visión inicial que hablaba de solidaridad de las regiones más desarrolladas con aquellas más necesitadas, que se volcó posteriormente en fomentar el desarrollo endógeno, hasta llegar a los años 90 en los que se renuevan los conceptos y la metodología evaluadora con una visión más global, que amplía el foco del estudio de los impactos económicos a los efectos sociales, institucionales y culturales a la vez que introduce el concepto de sostenibilidad a la hora de evaluar el impacto de las políticas y programas (Esteban *et al.*, 2009).

Sin embargo y a pesar de esta evolución, nuestro estudio constata que faltan tanto evaluaciones sectoriales como evaluaciones cualitativas que permitan conocer, más allá del nivel de ejecución del gasto, qué tipo de intervenciones se han hecho y sobre todo si lo realizado ha servido verdaderamente de palanca para el desarrollo regional, objetivo prioritario de la política de cohesión europea.

2. Metodología

Al objeto de tener una visión completa del papel que ocupa la cultura en la política de cohesión europea, tanto desde una perspectiva conceptual como en la práctica, se han analizado los documentos directamente relacionados con la programación y gestión de los fondos estructurales, tanto a nivel general como de manera específica en España y en Andalucía, para el período 2007-2013, que comentaremos en detalle más adelante, identificando a partir de ellos las diferentes líneas que pueden financiar proyectos culturales y singularizando el mayor número posible de intervenciones realizadas por cada Eje prioritario del Programa Operativo FEDER Andalucía, 2007- 2013.

Todos estos documentos – en sus diferentes versiones - están disponibles para su consulta en los sitios web de fondos europeos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, MINHAP, y de la Consejería de Economía y Conocimiento de la Junta de Andalucía. Es necesario señalar que ninguna de las fuentes documentales consultadas ofrece datos agregados por sectores de actividad, como podrían ser cultura o turismo, ya que relaciona los proyectos únicamente por beneficiarios o en algún caso por Eje pero sin aplicar en ningún caso una lectura transversal o sectorial.

Tras el cierre del período de ejecución del Programa Operativo en diciembre de 2015 y al objeto de obtener una imagen más precisa de las intervenciones realizadas se solicitó información complementaria a la Subdirección general del FEDER en el MINHAP, quienes facilitaron un documento interno de trabajo que detallada las actuaciones por cada uno de los Ejes y categorías de gasto del PO y que ha resultado de enorme utilidad para nuestro trabajo. Es necesario señalar por último que a la hora de identificar o acotar los diferentes subsectores que forman parte de la economía cultural y creativa se ha tenido en cuenta la clasificación propuesta por la UNESCO en el *Framework for Cultural Statistics* de 2009.

Junto a estas fuentes documentales se han manejado referencias bibliográficas relacionadas con el marco conceptual de las políticas culturales y la evaluación de las políticas europeas, aunque es necesario destacar que es escasa la bibliografía académica que analiza de manera específica el papel de la cultura en la política regional europea.

El estudio presenta en primer lugar de manera breve el papel que ocupa la cultura en las políticas de la Unión Europea en general y en la política de cohesión en particular; para revisar a continuación en profundidad las diferentes líneas de financiación para proyectos culturales incluidas en el Programa Operativo FEDER Andalucía durante el período 2007-2013, identificando tanto la tipología y alcance de las intervenciones realizadas en el sector cultural y creativo en Andalucía durante este período como su distribución a nivel territorial o el gran número de órganos gestores, intermedios y beneficiarios implicados. El trabajo realiza igualmente una valoración del impacto que están teniendo estos fondos en la dinamización del sector cultural en Andalucía y señala por último, algunos de los retos que sería necesario afrontar para mejorar la eficiencia y el impacto de los fondos europeos en el territorio y favorecer la accesibilidad de los agentes culturales a los mismos.

3. Resultados

3.1. *El papel de la cultura en las políticas de la Unión Europea*

La voluntad de promover acciones culturales por parte de las instituciones comunitarias europeas se manifiesta a partir de los años 70 por medio de distintas resoluciones ministeriales aunque no es hasta la firma del Tratado de la Unión en 1992 que se otorga base jurídica a la política cultural europea. Se trata de una política de cooperación entre la Unión Europea y los Estados miembros asentada en los principios de complementariedad y subsidiariedad y destinada a promover el florecimiento de las culturas europeas en su diversidad nacional y regional y la valorización del patrimonio cultural común (artículo 167 del TFUE, antiguo 151 del TCE).

En el seno de la Comisión Europea, la Dirección General de Educación y Cultura canaliza los fondos y programas destinados de manera específica al sector artístico y cultural, entre los que destaca el programa *Europa Creativa* puesto en marcha en 2014 unificando los programas de Cultura y Audiovisual vigentes hasta entonces. En su monografía *“La política cultural de la Unión Europea. Fundamentos económicos e instituciones”* de 2011, Diana Pérez - Bustamante ofrece una síntesis de interés sobre los programas culturales impulsados por la Comisión durante el período 1996-2006. Al objeto de establecer las relaciones entre la cultura y la política regional europea, este texto no acomete el estudio detallado de la acción cultural directa de la Comunidad sino de los vínculos que a nivel conceptual, operativo e institucional se establecen de manera transversal entre diferentes ámbitos de trabajo de las instituciones comunitarias.

En este sentido, numerosos documentos e informes publicados por las instituciones comunitarias dan cuenta del papel que en la política de la Unión Europea ha ido jugando la cultura a lo largo de estos años, desde el *Primer Informe sobre la consideración de los aspectos culturales en la Acción de la Comunidad Europea* (COM 96/160), al *Libro verde sobre el potencial de las industrias culturales y creativas*, publicado por la Comisión Europea en 2010; o las *Conclusiones del Consejo sobre la contribución de la cultura a la aplicación de la Estrategia Europa 2020* (2011/C 175/01) por citar sólo algunos, nos muestran una importante evolución conceptual que a medida que avanzan los años enfatiza los vínculos entre las inversiones en cultura y la generación de empleo y desarrollo económico a través principalmente del nuevo paradigma de las industrias culturales y creativas, relación que amplía el papel que puede jugar la cultura en las políticas de desarrollo pero lleva aparejado el riesgo de instrumentalizar o mercantilizar el talento y la creatividad (Caravaca *et al.*, 2009; Greffe, 2010). A nivel operativo estos documentos muestran el interés de las instituciones

comunitarias en promover la cooperación entre agentes e instituciones culturales reforzando el sentido de pertenencia a un espacio cultural común europeo.

Por su importancia política destacamos la comunicación sobre una *Agenda Europea para la cultura en un mundo globalizado* COM (2007) 242 final, en la que se propone la primera estrategia de cultura para hacer de la Unión Europea un proyecto social y cultural y no sólo económico. La Agenda señala como los principales objetivos en este ámbito la promoción del diálogo intercultural; el impulso de la cultura como catalizador para la creatividad en el marco de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo; y promover a la cultura como elemento central en las relaciones internacionales. Plantea además la conveniencia de poner en práctica nuevas alianzas y asociaciones transversales que vinculen al sector cultural con otros sectores como el de las tecnologías de la información y la comunicación, la educación, la investigación, el turismo, etc., para reforzar el impacto social y económico de las inversiones en cultura y creatividad. Por todo ello uno de los grandes avances de esta Agenda es el de dar un paso más allá de la consideración de la cultura por su valor intrínseco, reconociendo su valor instrumental en relación con los objetivos europeos de desarrollo y allanando el camino para la integración de la cultura en otras políticas e impulsando mecanismos para una mayor cooperación entre los agentes que las promueven, como el Método abierto de coordinación (OCM) que a través de sus diferentes grupos de trabajo ha generado informes de gran interés para el sector.

La Agenda Europea para la cultura se acompaña del documento de trabajo de la Comisión SEC/2007/0570, que realiza un *Inventario de acciones comunitarias a favor de la cultura* y que muestra como en la práctica la mayor parte de las inversiones que se realizan en el sector cultural provienen de su vinculación con programas de educación, cohesión social, creación de empleo, tecnologías de la información y la comunicación, política regional, cooperación territorial, desarrollo rural o igualdad de oportunidades, complementando así la acción cultural directa que realiza la Comisión Europea a través de su Dirección General de Educación y Cultura.

En concreto y en relación con la financiación de actuaciones culturales por la política regional, este documento señala como durante el período 2007-2013 “*las regiones del Objetivo Convergencia dispondrán de recursos para invertir en la protección, promoción y preservación de su patrimonio cultural y del desarrollo de su infraestructura cultural, siempre y cuando estas inversiones tengan un impacto significativo en el desarrollo socio-económico de la región.*”. Demostrar cómo las inversiones en cultura pueden contribuir a generar desarrollo territorial se convierte por tanto en objetivo y estrategia clave de los operadores culturales que deseen obtener fondos de la política regional para la financiación de sus proyectos.

En esta misma línea las Conclusiones del Consejo de 10 de mayo de 2010, sobre *La contribución de la cultura al desarrollo local y regional* (2010/C 135/05) invitan a la Comisión y los Estados Miembros a integrar la cultura en las políticas de desarrollo, apoyar a las industrias culturales y creativas, reforzar la contribución de la cultura al turismo sostenible, promover la creatividad en la educación y la formación, y fomentar la cooperación cultural transfronteriza, transnacional e interregional.

Conscientes del enorme potencial de la cultura para contribuir a los objetivos de la política regional europea, las instituciones comunitarias han impulsado la realización de diferentes estudios específicos sobre la relación entre fondos estructurales y cultura. Un recorrido por los más relevantes nos permite ver la paulatina evolución de los conceptos y las prácticas.

Tabla 1: Documentos de referencia sobre Cultura y fondos estructurales

Título	Síntesis
<i>Use of Structural Funds in culture during 1994-1999.</i> Documento de trabajo de la Comisión en aplicación del Artículo 151 (4) del Tratado.	Actualiza el <i>Primer informe sobre la consideración de los aspectos culturales en la Acción de la Comunidad Europea</i> (COM 96/160), centrándose de manera específica en su integración en la política regional. Se acompaña de un Anexo con información de los Estados miembros.
<i>Study on the Contribution of Culture to Local and Regional Development - Evidence from the Structural Funds.</i> Elaborado por CSES-Ericarts por encargo de la Comisión Europea en 2010.	Analiza el papel que se otorga a la cultura en la política regional europea a partir de los documentos de programación de los fondos estructurales 2000-2006 y 2007-2013, e incluye un Anexo de proyectos realizados en diferentes regiones europeas.
<i>Un nuevo renacimiento.</i> Informe del Comité de sabios sobre digitalización del patrimonio cultural europeo.	Recomienda utilizar los fondos estructurales para avanzar en las tareas de digitalización de bienes y colecciones de instituciones patrimoniales de toda Europa
<i>How to strategically use the EU support programs, including Structural Funds, to foster the potential of culture for local, regional and national development and the spill-over effects on the wider economy?</i> Policy handbook, publicado por la Comisión Europea en 2012.	Recoge diferentes ejemplos sobre el impacto que para la cultura y las industrias creativas, puede tener la nueva política de cohesión, a partir del análisis de los objetivos temáticos incluidos en los documentos de planificación estratégica para el período 2014-2020.
<i>Study Use of Structural Funds for Cultural projects.</i> Elaborado por KEA a instancias de la Comisión de Cultura y Educación del Parlamento Europeo en 2012	Muestra un cambio de paradigma en la política europea en el que se reconocen las interconexiones entre diferentes dimensiones de la cultura y los aspectos económicos y sociales. Revisa en profundidad los documentos de planificación y programación de los ff. ee. y analiza experiencias europeas.
<i>Culture and the Structural Funds in Spain.</i> Elaborado por Jordi Pascual para la Red Europea de Expertos en Cultura, EENC, por encargo de la Comisión Europea en 2012.	Forma parte de un estudio global con casos de diferentes países realizados en el marco de las acciones preparatorias de los programas 2014-2020. Es el único estudio que incluye información y experiencias sobre el uso de estos fondos en España.

Fuente: Elaboración propia.

Todos estos documentos constatan el hecho de que la Unión Europea invierte un número muy elevado de fondos en proyectos del sector cultural y creativo a través de su política regional, contribuyendo a generar procesos dinámicos de desarrollo territorial. Sin embargo tanto los documentos normativos que regulan la política de cohesión como los programas operativos que distribuyen esos fondos en el territorio, están lejos de reconocer o integrar todo ese potencial de la cultura para incidir en los procesos de desarrollo.

3.2. Los instrumentos de la Política de Cohesión 2007-2013 y la cultura

Durante el período 2007-2013 la política de cohesión comunitaria se centró en favorecer el crecimiento y el empleo reforzando la competitividad y la innovación en línea con los objetivos de la Estrategia de Lisboa, tal como recogen las Directrices estratégicas comunitarias para 2007-2013. La inversión total de la política regional aprobada para 2007-2013 fue de 348.000 millones de euros, mientras que la inversión directa asignada a las categorías de gasto que de manera específica financian proyectos culturales fue de 6.000 millones de euros, representando un 1.7% del total disponible para la política de cohesión durante el período (Pascual, 2012), a las que habría que añadir las numerosas intervenciones financiadas bajo otros epígrafes que no indican *cultura* tal como analizamos en detalle en este estudio.

Estos fondos se distribuyen entre los Estados miembros a través de diferentes instrumentos financieros entre los que destacamos por su interés o incidencia para el sector cultural: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) cuya contribución analizamos en este estudio; el Fondo Social Europeo (FSE), que realiza una importante contribución al sector cultural mediante acciones en el ámbito de la formación y en apoyo a las políticas de empleo e igualdad de oportunidades, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que financia proyectos culturales y de valorización del patrimonio que refuerzan la identidad y el sentido de pertenencia al territorio, mientras contribuyen a la dinamización económica y social de los ámbitos rurales, siguiendo el enfoque de la exitosa Iniciativa comunitaria LEADER (Tassara, 2002).

Durante el período de programación 2007-2013 las regiones se clasificaron en dos objetivos: Convergencia y Competitividad. Al Objetivo Convergencia se asignaron hasta el 57,2% de los créditos de los Fondos Estructurales para apoyar la recuperación de las regiones con un producto interior bruto (PIB) inferior al 75% de la media comunitaria, entre las que se encuentra Andalucía.

Como novedad del período se incluyó como objetivo específico de la política de cohesión el *Objetivo de cooperación territorial* que recogiendo el testigo de la Iniciativa comunitaria INTERREG, ha financiado numerosos proyectos de cooperación transnacional y transfronteriza en Andalucía con impacto en el sector cultural (Tassara, 2014), promoviendo el intercambio de experiencias, la creación de redes y el aprendizaje entre instituciones culturales y gobiernos locales y regionales, en proyectos que incluyen desde la valorización del patrimonio a la dinamización de las industrias culturales y creativas.

En relación al *Tipo de intervenciones* que se podrán realizar en las regiones Convergencia a cargo del FEDER, según el artículo 4 del reglamento (CE) 1080/2006, vemos que las inversiones en cultura vienen recogidas de manera específica vinculadas con el turismo; la construcción o renovación de infraestructuras culturales; la protección y el desarrollo de los bienes culturales y la prestación de servicios culturales. Este marco normativo no recoge sin embargo la posible contribución de la cultura a la economía del conocimiento, la renovación urbana, la innovación social, o el impacto de los sectores cultural y creativo en la economía verde, tal como señalan los informes elaborados por CSES-Ericarts en 2010 y KEA en 2012.

El documento que marca las líneas generales para la programación de los fondos estructurales en España durante el período 2007-2013, es el Marco Estratégico Nacional de Referencia, MENR, mientras que los documentos claves para la programación de los fondos son los programas operativos, aprobados por la Comisión Europea a propuesta de los Estados y regiones, que pueden ser de alcance regional (POR) o plurirregional (POP). Para este período se aprobaron dos programas plurirregionales temáticos en el ámbito del FEDER: el Programa Operativo Investigación, Desarrollo e Innovación, Fondo tecnológico y el Programa Operativo de Economía del Conocimiento, ninguno de los cuales incluye explícitamente a la cultura entre sus ejes de actuación pero pueden financiar acciones de efecto indirecto en el sector relacionadas con la innovación y las TIC. Como hemos comentado con anterioridad como objeto de nuestro estudio se ha seleccionado el Programa operativo regional FEDER Andalucía por la gran cantidad de ayudas directas e indirectas otorgadas al sector cultural durante el período 2007-2013, como podremos ver en detalle a continuación.

3.3. Identificación y análisis de las inversiones realizadas en el sector cultural por el Programa Operativo Feder Andalucía 2007-2013

Andalucía es una región de 87.598 kms. cuadrados y 8.302.923 habitantes, que ocupa una posición geográfica periférica en el conjunto de la Unión Europea, siendo una región fronteriza tanto con el vecino país Portugal, como con las fronteras exteriores de la Unión Europea con Marruecos. Históricamente ha sido una región con altos índices de desempleo y bajos niveles de renta en comparación tanto con otras regiones del Estado español, como sobretodo con la media europea. Esta situación socioeconómica la llevó a ser considerada como región preferente para la recepción de fondos de la política regional europea durante sucesivos períodos de programación, al no alcanzar el 75% del PIB de la media comunitaria, situación que ha ido cambiando paulatinamente durante los últimos 30 años y que ha permitido que en el actual período de programación 2014-2020 sea considerada región en transición.

Tras 30 años de la entrada de Andalucía a la Unión Europea, es posible constatar efectivamente una gran transformación, siendo innegables los avances y mejoras en los diferentes parámetros e indicadores socio-económicos. Autores como Cardenete y Delgado utilizando el Modelo General de Equilibrio (2013; 2015), han analizado de manera específica el impacto sobre la economía andaluza de los fondos estructurales durante el período 2007-2013, destacando cómo el impacto económico medido en su efecto sobre el PIB, ha podido situarse en un 15,5% del PIB acumulado en todo el septenio, mientras el coeficiente de eficiencia de estos fondos respecto al PIB se ha podido estimar por los citados autores en un 1,4, concluyendo que por cada euro introducido en la economía andaluza procedente de la ayuda comunitaria, ésta se ha multiplicado por 1,4 euros.

En relación con los ejercicios de evaluación y seguimiento previstos para los programas operativos del FEDER en España es necesario señalar que se basan tanto en el seguimiento estratégico como en la evaluación continua (siguiendo las disposiciones de los Artículos 47 a 49 del Reglamento (CE) nº 1083/2006 sobre los procedimientos de evaluación del Programa Operativo). En esta línea se han realizado hasta la fecha Evaluaciones Estratégicas Temáticas sobre: Igualdad de Oportunidades, Economía, del Conocimiento, Medio Ambiente, e Inmigración además de informes sobre la Comunicación del Programa, así como los preceptivos Informes anuales de ejecución (siendo el de 2014 el último publicado hasta la fecha). Estos informes anuales presentan datos de enorme interés para el seguimiento de las intervenciones y suponen un ejercicio notable de información y transparencia. Sin embargo y aunque tienen en cuenta factores cuantitativos y cualitativos, el enfoque se centra principalmente en los niveles de ejecución o desviación del gasto sin tener en cuenta otros factores transversales o socio- culturales que podrían darnos una imagen más completa de la incidencia de estas intervenciones en el territorio. Por otra parte y esto es fundamental, los informes de seguimiento analizan las intervenciones realizadas en cada uno de los Ejes prioritarios del PO pero no utilizan un enfoque sectorial, no siendo por tanto posible extraer de ellos datos unificados en relación en este caso, a las intervenciones de interés para el sector cultural que se encuentran como veremos a continuación dispersas en diferentes ejes y categorías de gasto.

Por otra parte y a pesar de las importantes inversiones realizadas en el ámbito de la cultura en Andalucía por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, los proyectos realizados no gozan de la necesaria visibilidad a nivel europeo como constata el hecho de que ni entre los numerosos estudios e informes publicados por las instituciones comunitarias citados anteriormente, ni en las bases de datos de que dispone la Dirección General de Política Regional de la Unión Europea para dar a conocer los proyectos financiados, se recojan experiencias de actuaciones realizadas

en el sector cultural en Andalucía, región comparable por su tamaño a varios países de la Unión Europea y con una larga tradición en la gestión de fondos de la política regional.

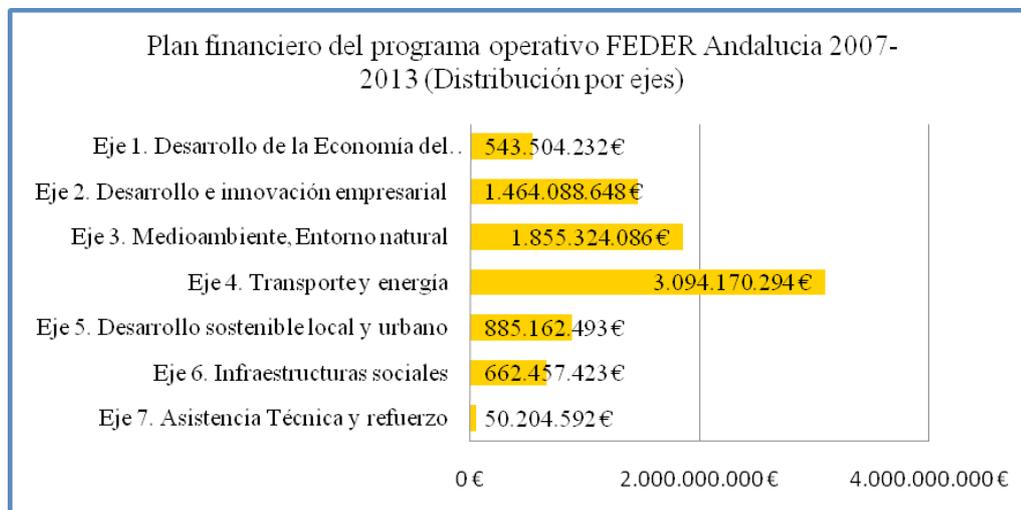
3.3.1. El Programa Operativo FEDER Andalucía, 2007- 2013 y la cultura

En este programa operativo la autoridad de gestión la ejerce la Subdirección General de Administración del FEDER, ubicada en la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Por su parte la Dirección General de Fondos Europeos y Planificación de la Consejería de Economía y Conocimiento de la Junta de Andalucía actúa como organismo intermedio y tiene delegadas amplias funciones en el seguimiento y verificación de los proyectos ejecutados por los beneficiarios.

En el capítulo de órganos gestores y beneficiarios hay que señalar que un tramo del PO es gestionado por la Administración general del Estado (AGE) y otro tramo por la Junta de Andalucía, en función de las competencias que para una u otra política o ámbito de actuación tengan asignadas.

España presentó a la Comisión Europea en marzo de 2007 la propuesta de Programa Operativo FEDER para la Comunidad Autónoma de Andalucía en el que tras sucesivas modificaciones² la ayuda FEDER quedó fijada en 6.843.929.341 euros y la aportación nacional (pública y privada) en 1.710.982.427 euros, que se distribuyen en diferentes ejes y prioridades como vemos a continuación en este gráfico.

Gráfico 1. Plan Financiero del Programa Operativo FEDER Andalucía 2007-2013 (distribución por Ejes incluyendo la contribución nacional)



Fuente: Elaboración propia a partir del PO FEDER Andalucía 2007-2013.

En el Eje 5 -*Desarrollo sostenible local y urbano*, es en el que se encuadran las categorías de gasto específicamente destinadas al sector cultural Cg: 58 y 59 a las que tomando como referencia el desglose financiero que incluye el PO en su versión modificada de diciembre de 2014, se les asignaron las siguientes cantidades: Categoría de gasto 58 -Protección y conservación del patri-

2. Los reglamentos de los fondos estructurales permiten reprogramaciones entre ejes y reasignación de ayudas a lo largo del período de ejecución de los programas para ayudar a cumplir sus objetivos, lo que les confiere una gran flexibilidad tal como señala el Informe de la Comisión, “Política de cohesión: Informe Estratégico de 2013 sobre la aplicación del programa en el período 2007-2013” (COM (2013) 210 final).

monio cultural: 63.645.063€; Categoría de gasto 59 - Desarrollo de la infraestructura cultural: 39.288.362€, que suman un total de 102.933.425€, de ayuda directa al sector cultural.

Para poder tener una visión real y ajustada de las intervenciones financiadas en el marco de este programa operativo y ver cómo se concretan en la práctica todos los documentos tanto conceptuales como normativos que hemos analizado previamente, hemos realizado una revisión pormenorizada de los diferentes Ejes prioritarios y las categorías de gastos en que se estructura el programa identificando las diferentes líneas que han financiado proyectos y actuaciones en el sector cultural durante este período. Este análisis nos ha permitido constatar cómo junto a las dos categorías de gasto dedicadas al patrimonio y los equipamientos culturales incluidas en el Eje 5 citadas, existen otros ejes prioritarios y categorías de gasto en los que de hecho se están incluyendo actuaciones de diversa naturaleza e interés para el sector cultural, en ámbitos menos evidentes a priori, pero con un gran potencial de generar innovación y desarrollo como veremos a continuación en la revisión detallada de las intervenciones. La siguiente tabla singulariza por cada uno de los Ejes del PO aquellas Categorías de gasto que han financiado actuaciones en el sector cultural durante el período de referencia.

Tabla 2: Ejes y Categorías de Gasto (CG) del PO FEDER Andalucía 2007-2013 que han financiado actuaciones en el sector cultural

Eje 1 Economía del conocimiento y aplicaciones TIC	CG 01 de Actividades de I+DT en centros de investigación
	CG 13 Servicios y aplicaciones para el ciudadano
	CG 14 Servicios y aplicaciones para las PYME (Comercio electrónico, enseñanza y formación, establecimiento de redes)
	CG 15 Otras medidas para la mejora del acceso a las TIC por parte de las PYMES y para su uso eficiente por parte de éstas
Eje 2 Desarrollo e Innovación empresarial	CG 08 Otras Inversiones en Empresas
	CG 09 Otras medidas destinadas a fomentar la investigación e innovación y el espíritu empresarial en las PYME
Eje 3 Medioambiente y entorno natural	CG 50 Rehabilitación de zonas industriales
	CG 51 Fomento de la protección de la biodiversidad y la naturaleza
	CG 55 Fomento de la riqueza natural
Eje 4 Transporte y Energía	
Eje 5 Desarrollo sostenible local y urbano	CG 57 Ayudas para mejorar los servicios turísticos
	CG 58 Protección y conservación del patrimonio cultural
	CG 59 Desarrollo de la infraestructura cultural
	CG 61 Proyectos integrados para la regeneración urbana y rural
Eje 6 Infraestructuras sociales	CG 75 Infraestructura en materia de educación
Eje 7 Asistencia Técnica y refuerzo capacidad institucional	

Fuente: Elaboración propia a partir del PO FEDER Andalucía 2007-2013.

3.3.2. Muestra de la tipología de proyectos financiados por los diferentes Ejes y Categorías de Gasto, CG, del Programa Operativo FEDER Andalucía, 2007-2013

Tras identificar las categorías de gasto del programa operativo que han financiado actuaciones en el sector cultural, se muestra a continuación una selección de proyectos que permite ver cómo se materializan estas subvenciones y líneas de ayuda. Dado el elevado número de intervenciones realizadas, nuestro estudio ha hecho una selección amplia y razonada de los proyectos aprobados buscando que estén presentes: diferentes áreas de actividad del sector cultural y creativo (patrimonio, flamenco, sector editorial...); diferentes gestores y beneficiarios (Administración General del Estado, Junta de Andalucía, entes locales, particulares y empresas); diferentes tipologías de actuaciones y una amplia representatividad territorial. En relación con los importes de ayuda concedidos, es necesario señalar que las cantidades que se indican son provisionales y habrá que esperar hasta el cierre definitivo del programa para conocer los montantes totales invertidos en cada categoría de gasto.

Eje 1. Desarrollo de la economía del conocimiento:

- CG 01 Actividades de I+DT en centros de investigación.

“Proyecto de investigación paisaje cultural romano en las infraestructuras de Andalucía”, en el que han trabajado de manera conjunta la Universidad Pablo de Olavide con la Consejería competente en materia de transporte, para proteger el patrimonio de época romana que podría verse afectado en la construcción de determinadas infraestructuras territoriales y que ha contado con una ayuda de 33.523€

- CG 13 Servicios y aplicaciones para el ciudadano.

En este ámbito la Consejería de Cultura ha impulsado el desarrollo de aplicaciones informáticas que permitan la gestión mediante las TIC de los recursos de la Administración a los ciudadanos, entre los que destacan los proyectos “@rchivA”; Mosaico; Biblioteca Virtual de Andalucía, Plan de Reproducción de fondos documentales de archivos andaluces, o la mejora de equipamientos y software en las bibliotecas públicas andaluzas. El conjunto de estas actuaciones recibió una ayuda de 11.262571,82€ del FEDER.

- CG 14 Servicios y aplicaciones para las PYME (Comercio electrónico, enseñanza y formación, establecimiento de redes).

Ha financiado entre otras, inversiones en tecnologías de la información para librerías, editoriales y estudios de arquitectura; la realización de portales web de información cultural o la puesta en marcha de plataformas on-line para venta de obras de arte y coleccionismo ayudando a pequeñas empresas del sector cultural a mejorar sus modelos de negocio.

- CG 15 Otras medidas para la mejora del acceso a las TIC por parte de las PYMES y para su uso eficiente por parte de éstas.

Ha concedido ayudas a diferentes pymes culturales para financiar la prestación de servicios culturales con tecnologías de la información y la comunicación como audioguías para yacimientos arqueológicos; servicios editoriales tradicionales u on-line; servicios de turismo cultural; puesta en marcha de plataformas para edición y distribución digital de música y contenidos culturales, productoras audiovisuales o comercio electrónico de imágenes creativas.

Eje 2. Desarrollo e innovación empresarial:

- CG 08 Otras inversiones en empresas.

Ha financiado el *Programa de internacionalización del Flamenco*, al que se han concedido cerca de 6 millones de euros para el impulso a la proyección internacional de las empresas culturales del flamenco, convirtiéndolo en motor de la industria cultural andaluza en el exterior, mediante el apoyo a festivales, ferias internacionales y otras actividades de promoción y difusión internacional.

Igualmente y a través de esta Cg se han concedido las *Subvenciones de apoyo a empresas culturales y creativas andaluzas para el fomento de su competitividad, modernización e internacionalización*. Esta convocatoria incluyó subvenciones para: mejora de equipamiento técnico y tecnológico; promoción y comercialización nacional e internacional e introducción de nuevas tecnologías. Según la resolución definitiva de 13 de diciembre de 2013, se concedieron un total de 95 ayudas en las tres categorías, por un valor total de 1.745.774,25€.

Junto a estas líneas específicas para el sector cultural esta CG financia la convocatoria de otras ayudas a cargo de diferentes organismos como el ICEX o las Agencia IDEA y Extenda, que ayudan a las pymes a consolidar sus modelos de negocio o promover la internacionalización. Entre las numerosísimas actuaciones realizadas destacamos el apoyo a empresas del ámbito editorial, audiovisual o a los creadores y diseñadores de moda para asistir a las principales ferias internacionales del sector.

- CG 09 Otras medidas destinadas a fomentar la investigación e innovación y el espíritu empresarial en las PYME.

Ha financiado proyectos de digitalización de contenidos para la industria editorial, apoyo al negocio electrónico en el ámbito de la producción musical, o el desarrollo de plataformas tecnológicas de contenidos digitales para el ocio y la cultura.

Eje 3. Medioambiente y entorno natural:

- CG 50 Rehabilitación de zonas industriales y terrenos contaminados.

Ha apoyado proyectos de recuperación de patrimonio minero y canteras abandonadas como los realizados en las instalaciones mineras de los municipios de Calaña y Río Tinto, en Huelva; la Zubia y Baza en Granada, o María en Almería, que recibieron un mínimo de 6 millones euros de ayuda FEDER para su ejecución.

- CG 51 Fomento de la protección de la biodiversidad y la naturaleza.

En esta Cg se han concedido ayudas para la protección, rehabilitación y gestión del patrimonio cultural vinculado a la costa, así como para actividades de promoción del desarrollo socioeconómico a través de la valorización del patrimonio, como las impulsadas por diferentes entidades tanto de la Administración general del Estado como autonómicas para la Recuperación del Castillo de Sancti-Petri, en San Fernando y Chiclana (Cádiz), la Rehabilitación del Castillo de San Sebastián; Recuperación y Rehabilitación del Molino de mareas “El Caño” en El Puerto de Santa María (Cádiz); la restauración de acequias e infraestructuras tradicionales en el Parque Nacional de Sierra Nevada o el Proyecto de encauzamiento de arroyos para la Protección del patrimonio histórico puesto en marcha por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, que contaron con un mínimo de 14 millones de ayuda FEDER para su ejecución.

Así mismo en esta CG se han financiado la adecuación y restauración ambiental de antiguas vías, minas o elementos tradicionales en entornos naturales como entre otros, la Vía verde de la Minería en Villanueva de Córdoba, Vía Verde del Aceite en Moriles, Ecomuseo Molino de Benamahoma (Cádiz); Rutas rocieras por vías pecuarias en la provincia de Sevilla, puesta en valor de Mina La Isabel en El Almendro (Huelva), para los que se aprobó una ayuda de 8 millones de euros.

Eje 5. Desarrollo sostenible local y urbano:

- CG 57 Otras ayudas para mejorar los servicios turísticos.

Esta categoría financia los Planes de dinamización turística que impulsa TURESPAÑA en colaboración con las Comunidades Autónomas y entidades locales, para la puesta en valor del patrimonio así como las campañas de promoción turística: *Ciudades Patrimonio*, *Turismo cultural*, o *Flamenco*.

Entre las numerosas ayudas aprobadas a entes locales podemos destacar el proyecto “Cádiz origen de las culturas” del Instituto de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Diputación de Cádiz que incluye actuaciones de conservación y rehabilitación de bienes patrimoniales, la construcción de centros de interpretación y la puesta en marcha y promoción de rutas culturales y turísticas en toda la provincia.

En este bloque se incluyen también actuaciones a cargo de entidades de la Junta de Andalucía como la Empresa Pública de Turismo, que financia proyectos de valorización y promoción de conjuntos históricos; la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, que a través del Programa regional de intervención en espacios públicos, contribuye a la puesta en valor de edificios patrimoniales; y la Consejería de Agricultura, que convoca una línea de ayudas a través de los Grupos de Desarrollo Rural para mejorar los servicios turísticos en ámbitos patrimoniales del mundo rural.

- CG 58 Protección y conservación del patrimonio cultural.

Esta categoría destinada de manera específica a la intervención en patrimonio cultural, ha financiado actuaciones a cargo del Ministerio de Educación y Cultura, como obras de mejora y adecuación de los Museos Arqueológico y Etnológico de Córdoba, Bellas Artes de Granada o Provincial de Cádiz, así como más de doscientas intervenciones sobre bienes culturales muebles e inmuebles promovidas por diferentes entidades de la Junta de Andalucía en colaboración con entes locales.

Entre ellas podemos destacar obras de conservación y restauración del patrimonio, intervención en yacimientos arqueológicos, restauración de bienes muebles de museos andaluces, equipamiento de las bibliotecas públicas municipales o equipamiento para las sedes de los conjuntos arqueológicos promovidas por la Consejería de Cultura. La Consejería de Obras Públicas por su parte, ha impulsado intervenciones singulares en el paisaje, revitalización y recuperación de centros históricos y rehabilitación e intervención en barriadas periféricas. La Consejería de Agricultura por último, ha ejecutado entre otras la concesión de subvenciones para la protección, rehabilitación y preservación del patrimonio cultural; actuaciones de protección, conservación, restauración y puesta en valor del patrimonio cultural de las zonas rurales de Andalucía.

Con una ayuda FEDER inicialmente aprobada de 63.645.063€, el importe de gasto total ejecutado hasta la fecha en esta categoría de gasto supera los 91 millones de euros.

- CG 59 Desarrollo de la infraestructura cultural.

Esta categoría de gasto ha otorgado ayudas de manera directa al Consorcio Parque de la Ciencias con sede en Granada para la construcción del edificio del Biodomo con un aporte de 10 millones de euros por parte del FEDER, mientras que desde la Junta de Andalucía, la Consejería de Cultura ha promovido entre otros la Construcción del Centro Andaluz de las Letras en Málaga, el Centro de Creación Contemporánea de Córdoba, o la mejora y adecuación de las sedes de conjuntos arqueológicos de Medina Azahara (Córdoba) o Baelo-Claudia (Cádiz). La Consejería de Cultura gestiona igualmente con cargo a este fondo subvenciones a corporaciones locales para construcción de bibliotecas, archivos, la red de Centros de Interpretación del Patrimonio o la segunda fase del Centro Federico García Lorca en Granada.

La Consejería de Obras Públicas por su parte apoya en esta Categoría de Gasto la rehabilitación de edificios de propiedad pública de interés arquitectónico como teatros públicos, tercias, sillas, pórticos, fuentes-lavadero y otros espacios públicos significativos enclavados en centros históricos.

La ayuda FEDER aprobada para esta categoría de gasto fue de 39.288.362€.

- CG 61 Proyectos integrados para la regeneración urbana y rural.

La Administración General del Estado ha actuado en este Programa Operativo convocando diferentes líneas de ayudas para Proyectos de Desarrollo Local y Urbano (en municipios inferiores a 50.000 habitantes) e Iniciativas Urbanas innovadoras (destinadas a municipios de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia que no alcancen dicha población) que incluyen intervenciones directas o indirectas sobre bienes y espacios patrimoniales, que contribuyen a mejorar la calidad de vida y aumentar el potencial turístico de los centros históricos.

Entre las decenas de proyectos de regeneración urbana que han realizado importantes inversiones en el ámbito de la cultura, destacamos por sus estrategias: El *Proyecto para una economía sostenible mediante la puesta en valor del Patrimonio Histórico y el desarrollo de las nuevas tecnologías* del Ayuntamiento de Palma del Río en Córdoba; el *Proyecto de renovación del centro histórico* de Málaga, que fue seleccionado como buena práctica urbana en el documento "Urban development in the EU"; el Proyecto *Urban Almería* que incluye la recuperación de zonas degradadas del casco histórico con actividades culturales para la dinamización y participación ciudadana o el *Proyecto Urban Sur* de Córdoba centrado en la cultura y las nuevas tecnologías.

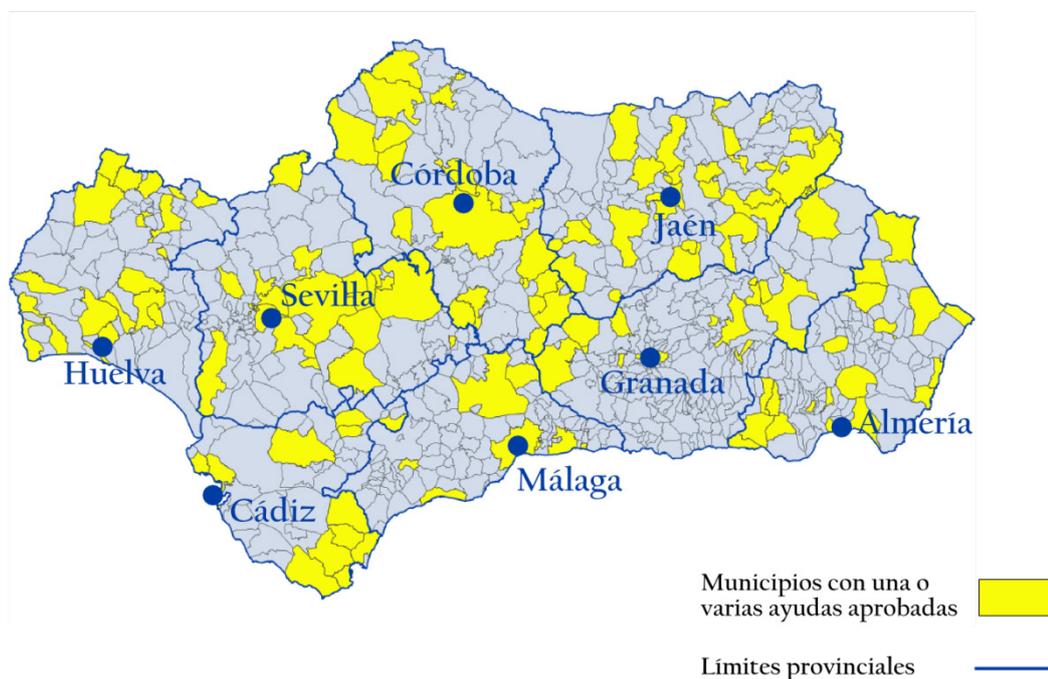
Eje 6. Infraestructuras sociales:

- CG 75 Infraestructura en materia de educación

Incluye actuaciones de rehabilitación de edificios patrimoniales para nuevos usos como infraestructuras educativas o de servicios sociales, sanitarios, etc., como la Reforma de la Escuela de Arte Dramático y Conservatorio de Danza de Córdoba ubicado en el Palacio de Los Condes de Quemadas en pleno casco histórico de la ciudad, que contó con una ayuda FEDER de 1.806.420,91€.

En el siguiente mapa podemos ver la distribución territorial por municipios de los proyectos aprobados en las Categorías de Gasto 58: *Protección y conservación del patrimonio cultural* y 59: *Desarrollo de la infraestructura cultural* que de manera específica financian actuaciones directas y proyectos en el ámbito del patrimonio y los equipamientos culturales.

Mapa 1: Distribución territorial por municipios de los proyectos aprobados en las Categorías de gasto 58 y 59 del Eje 5 del PO FEDER Andalucía 2007-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de los listados de beneficiarios elaborados por la DG de Fondos Comunitarios del MINHAP

4. Valoración e impacto de las intervenciones realizadas

La revisión realizada en este estudio nos ofrece un completo panorama del tipo y alcance de las intervenciones financiadas por el Programa operativo FEDER Andalucía 2007-2013, que pueden tener incidencia directa o indirecta en el sector cultural y creativo de la región así como de los procedimientos de planificación, programación, ejecución y seguimiento de las mismas. A continuación podemos ver un primer balance sobre las oportunidades de financiación que ofrece los fondos de la política de cohesión europea y el impacto que estos pueden tener en el sector cultural:

- ✓ Amplitud de líneas de financiación disponible
- ✓ Gran variedad tipológica de intervenciones
- ✓ Incidencia en todos los subsectores de la cultura
- ✓ Inversiones de muy diferente tamaño o escala
- ✓ Enorme número de beneficiarios directos e indirectos
- ✓ Amplio alcance y representatividad territorial
- ✓ Impacto internacional de gran nº de inversiones
- ✓ Fomento de las colaboraciones interinstitucionales y público-privadas
- ✓ Efectos indirectos o transversales en diferentes sectores de actividad
- ✓ Creciente presencia de actuaciones en el ámbito de la economía del conocimiento en línea con las recomendaciones de la Estrategia Europa 2020

Por otra parte y tras revisar por ejes el tipo de intervenciones que ha financiado este PO, nos ha parecido oportuno aplicar un enfoque transversal que nos permita valorar si las actuaciones

realizadas en Andalucía recogen en la práctica el cambio de mentalidad sobre el potencial de la cultura para incidir en el desarrollo desde nuevas perspectivas, tal como señala el estudio *Use of Structural Funds for Cultural projects*, KEA, 2012: “Ciudades y regiones en toda Europa han ido más allá de la visión dominante en la política regional europea que vincula la inversión en cultura prioritariamente con el patrimonio cultural y el turismo, explorando con éxito el potencial de la cultura para impulsar la innovación, el conocimiento, la economía verde y la cohesión social” y se alinean con las prioridades y recomendaciones recogidas en los documentos comunitarios.

En este sentido hemos identificado:

Proyectos que promueven la digitalización y accesibilidad a recursos culturales, democratizando el acceso a la cultura y fomentando la economía del conocimiento. Proyectos como la Biblioteca Virtual de Andalucía, el proyecto Archiva o el Proyecto Mosaico puestos en marcha por la administración regional pero también numerosas iniciativas gestionadas por pymes culturales y creativas que están en línea con iniciativas emblemáticas de la Unión Europea como “Una Agenda Digital para Europa” y “Unión por la innovación”, en las que se subraya la importancia de los contenidos culturales y creativos en línea y en las que se hace hincapié en la necesidad de reforzar la digitalización y la divulgación del patrimonio cultural europeo.

Proyectos de rehabilitación de edificios patrimoniales para nuevos usos, que permiten rentabilizar socialmente las inversiones y promover su sostenibilidad, como el proyecto de rehabilitación del Molino mareal de El Caño en el Puerto de Santa María al que se le ha dado un nuevo uso como restaurante gastronómico a cargo del laureado chef Ángel León que de manera paralela y junto a la asociación Salarte, trabaja en la valorización del patrimonio natural y la forma de vida en la marisma salinera; el Teatro de Huéscar, Granada, ubicado en la antigua iglesia de Santo Domingo considerada bien de interés cultural, que a través de una reforma integral se ha transformado en un espacio escénico con más de 300 butacas que viene a paliar un déficit de equipamientos en una localidad alejada de los principales núcleos provinciales. Por su parte la rehabilitación y puesta en valor del Teatro romano de Itálica, en Santiponce, destinada a adecuar el espacio para la visita y uso escénico permitiéndole recuperar su función inicial, fue elegido como buena práctica en el Informe Anual de seguimiento del PO FEDER Andalucía 2014.

Proyectos de puesta en valor de patrimonio en vías pecuarias, y senderos rurales que fomentan las actividades al aire libre, el descubrimiento de la naturaleza y tienen un efecto indirecto en la generación de empleos verdes como guías e intérpretes de patrimonio, como puede ser el proyecto de puesta en valor de acequias tradicionales en el Parque Natural de Sierra Nevada de gran importancia además para la valorización del territorio y el sentido de pertenencia de la población local.

Proyectos que apoyan la mejora de los modelos de negocio de empresas culturales y creativas y su internacionalización, recogiendo el espíritu del *Libro verde sobre el potencial de las industrias culturales y creativas*, publicado por la Comisión Europea en 2010. En esta línea iniciativas como el *Programa de internacionalización del Flamenco* han conseguido por ejemplo una importante dinamización del tejido tanto asociativo como profesional vinculado al flamenco, además de una enorme proyección y visibilidad internacional, como demuestra el reconocimiento por parte de la UNESCO en 2010 del Flamenco como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad; por su parte las ayudas a empresas de diferentes sectores como el editorial o el audiovisual para la asistencia a ferias internacionales pone las bases para generar el retorno de las inversiones a medio plazo.

Proyectos con efectos indirectos o *spills-over* en diferentes sectores de actividad (turismo, medioambiente, gobernanza, cohesión social, empleo), en línea con las recomendaciones de la Comunicación de la Comisión “Promover los sectores de la cultura y la creación para el crecimiento y el empleo en la UE” (COM (2012) 537), como Iniciativas para la regeneración urbana en torno a la identidad cultural y la cohesión social como la implementada en Córdoba; proyectos de recuperación de minas históricas abandonadas que inciden en la mejora del medioambiente; construcción de infraestructuras culturales que mejoran la oferta turística; proyectos de rehabilitación de bienes muebles e inmuebles que demandan un elevado número de empleos cualificados, etc.

Por otra parte el uso de fondos FEDER para estas actuaciones y tal como señala el *Inventario de acciones comunitarias en favor de la cultura*, citado anteriormente es perfectamente compatible y complementario con el uso que podría hacerse con el Fondo Social Europeo, FSE, para formar por ejemplo a artesanos en oficios vinculados a la rehabilitación del patrimonio, o a los guías para que muestren los espacios patrimoniales y rutas turísticas realizadas; así como por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) implicando a la población de ámbitos rurales en la valorización y aprovechamiento de su patrimonio. Por su parte los proyectos de cooperación territorial realizados en este ámbito complementan igualmente las actuaciones financiadas por el programa operativo FEDER Andalucía en el sector cultural, permitiendo la transferencia y el intercambio de conocimientos con otros operadores a nivel europeo ampliando así el alcance de los proyectos.

En relación con la incidencia territorial de las intervenciones y según los datos recogidos en el PO, la distribución de los fondos en ámbitos urbanos representa aproximadamente un 50%, quedando el 50% restante distribuido entre entornos no urbanos como zonas de montaña, zonas poco pobladas o ámbitos rurales, lo que muestra una distribución bastante equilibrada de los recursos. En este sentido hay que señalar que en el documento de programación *Criterios para la selección de operaciones del PO FEDER Andalucía 2007-2013*, en la categoría de equipamientos culturales, se cita expresamente como objetivo “la reducción del déficit existente en infraestructuras culturales para vertebrar el territorio andaluz de forma homogénea y solidaria”, objetivo que parece cumplirse en la selección de proyectos que hemos analizado y que podemos ver en el Mapa 1.

En relación con el impacto económico de las intervenciones realizadas por el PO FEDER Andalucía 2007-2013 en el sector cultural, es necesario señalar que a pesar de que el cierre del período de ejecución del PO en diciembre de 2015 nos permite tener una visión exhaustiva de las operaciones de ayuda aprobadas, la Autoridad de Gestión tiene de plazo hasta el primer trimestre de 2017 para enviar el informe final a la Comisión Europea con los datos de ejecución financiera definitivos tras la finalización de los procedimientos de verificación, certificación y pago de todas las ayudas aprobadas.

Por otra parte hemos podido constatar que el número de beneficiarios de estas actuaciones es muy elevado tanto a nivel directo como indirecto. Esto es debido en parte a que muchos de los órganos gestores como entidades gubernamentales o Consejerías de la Junta de Andalucía, distribuyen estos fondos a través de convocatorias públicas a las que concurren otros órganos de la administración como entes locales, grupos de desarrollo rural, pero también pymes culturales que se presentan a convocatorias de incentivos, multiplicando con ello el número de beneficiarios finales que pueden recibir financiación con cargo al FEDER.

Por otra parte la revisión por categorías de gastos nos ha mostrado como, a excepción de las CG 58 y 59 específicamente dedicadas a inversiones en el sector cultural, las operaciones que pueden incidir en el sector vienen incluidas en epígrafes generalistas que financian actuaciones plurisectoriales, como las inversiones en empresas, por lo que las cantidades o indicadores que se recogen para estas categorías de gastos en el PO no resultan operativos. De hecho los propios informes en la materia elaborados para la Comisión Europea (Kea, 2012) y (Pascual, 2012), recogen esta cuasi imposibilidad de saber lo realmente invertido en cultura por los programas operativos de los fondos estructurales tanto por esta dispersión en epígrafes y categorías de gasto, como por los *spills-over* o efectos indirectos en otros sectores de actividad. En todo caso sí podemos aportar el dato relativo al gasto total ejecutado en las Categorías de gasto 58 y 59 dedicadas a rehabilitación del patrimonio cultural e infraestructuras culturales, que a fecha de 15 de enero de 2016 y según listado facilitado por la DG Fondos Comunitarios del MINHAP ascendía a: 129.438.721,82€, cantidad ya suficientemente importante y que podrá incrementarse a medida que finalicen los procedimientos de justificación de las intervenciones pendientes durante el primer trimestre de 2016.

Nos gustaría destacar por último que a pesar de que como vimos anteriormente a nivel europeo no es posible obtener información sobre los proyectos financiados por los fondos estructurales en el sector cultural en Andalucía, a nivel regional sí se realiza una importante labor de comunicación y transferencia de las intervenciones realizadas por parte por un lado, de la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Conocimiento a través de sus publicaciones, *Revista Huella*, *Boletín*, y de su sitio web, que incluye un banco de buenas prácticas en la que podemos encontrar numerosas actuaciones financiadas en el sector, especialmente en el ámbito de la rehabilitación del patrimonio cultural, aunque no se realiza ninguna valoración sobre su ejecución o impacto. Por su parte la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía realiza de igual modo una importante labor de información y comunicación de los programas y proyectos de cooperación territorial financiados por el FEDER, a través en este caso del *Observatorio de la Cooperación Territorial en Andalucía*, OCTA, que edita igualmente una interesante línea de publicaciones y gestiona un completo sitio web con información sobre convocatorias y proyectos.

5. Conclusiones

El análisis realizado por nuestro estudio nos ha permitido identificar y dar a conocer la gran cantidad, variedad, alcance, número de beneficiarios y volumen financiero de los proyectos realizados por la política de cohesión en el sector cultural en Andalucía en 2007-2013, demostrando tanto la transversalidad e incluso omnipresencia de la cultura - *the pervasiveness of culture*, como señala el estudio *Use of Structural Funds for Cultural Projects*, de KEA, 2012, citado -, como el alcance y la versatilidad de los fondos estructurales.

Sin embargo tanto la revisión exhaustiva de los documentos de programación y seguimiento de los fondos de la política regional, como los contactos establecidos para la realización del estudio con entidades gestoras y beneficiarios de las ayudas, apuntan una serie de retos tanto para la mejora de la eficiencia y el impacto de los fondos en el territorio como para la accesibilidad de los agentes culturales a los mismos.

Por un lado el sistema español de planificación y gestión de los fondos estructurales muestra como una de sus características diferenciales, el elevado número de organismos intermedios que

gestionan los fondos y ayudas en diferentes niveles administrativos (sistema que está siendo simplificado durante el período 2014-2020). Esta compleja arquitectura institucional hace que tanto la información como los recursos se encuentren dispersos y no resulte sencillo para los potenciales beneficiarios conocer la cantidad de convocatorias y mecanismos de ayuda disponibles.

Por otra parte se detecta una escasa participación tanto de los sectores profesionales, como de la sociedad civil en los procesos de planificación y programación de las actuaciones, lo que no permite identificar previamente las necesidades a nivel sectorial ni territorial. Mejorar los procesos de gobernanza permitiría aumentar tanto la eficacia de los fondos como la apropiación social de las intervenciones.

En esta línea la falta de estudios previos de viabilidad de los proyectos - ¿es necesario un centro de interpretación en un territorio dado?, ¿complementa o satura la oferta existente?, ¿se han previsto fuentes de financiación complementarias o planes de generación de recursos propios que permitan su mantenimiento? etc. - limita el impacto a medio plazo y sobretodo la sostenibilidad de muchas de las intervenciones programadas.

En relación con el régimen financiero de implementación de las ayudas varios factores limitan el acceso de las pymes culturales a estos fondos y ponen en apuros a muchos entes locales. Por un lado, la obligada cofinanciación que en un contexto de crisis financiera ha imposibilitado a muchas microempresas culturales hacer frente a estos pagos viéndose obligados a renunciar a las ayudas - hay que tener en cuenta las dificultades específicas del sector cultural y creativo con un excesivo peso del sector público y una enorme fragmentación del sector empresarial -. De igual modo, el pago a posteriori de las ayudas, una vez ejecutadas y justificadas las actuaciones, junto a la compleja burocracia requerida para el seguimiento y justificación de las ayudas, generan importantes problemas de tesorería tanto a entidades públicas como en mayor medida a emprendedores y pymes del sector que podrían paliarse al menos en parte, facilitando adelantos de las ayudas y flexibilizando los sistemas de justificación y pago de las mismas.

En otro orden de cosas, a pesar del aumento de inversiones en proyectos de incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación o en la mejora de la competitividad de las empresas en el sector cultural que hemos visto en nuestro estudio, aún se constata un exceso de inversiones en infraestructuras, siguiendo un modelo productivo muy vinculado a la construcción, que no es sostenible en el tiempo, ni pone las bases para la nueva economía basada en el conocimiento y el crecimiento inteligente que exige la Estrategia Europa 2020.

Señalar por último que a pesar del volumen de fondos de la política de cohesión destinados a proyectos culturales y el número de intervenciones realizadas en Andalucía, existe un gran desconocimiento del papel que estos fondos están jugando en el desarrollo del sector cultural de la región. La realización de estudios y evaluaciones sectoriales que más allá de la ejecución del gasto puedan realizar un seguimiento a medio plazo y valorar el impacto y la sostenibilidad de las intervenciones, así como la implicación de la población local, será fundamental para calibrar en su justa medida el potencial de las inversiones en proyectos culturales para incidir en el desarrollo territorial, respondiendo así a los objetivos de la política regional europea.

6. Referencias bibliográficas

- Caravaca Barroso, I., González Romero, G., Fernández Salinas, V., García García, A. (2013). “Economía creativa en la aglomeración metropolitana de Sevilla: agentes, redes locales de colaboración y principales actuaciones”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63, 81-103.
- Cardenete, M. A y Delgado, M. C. (2013). “Analysis of the Impact of the European Funds in Andalusia in 2007-2013 through a General Equilibrium Model”. *Modern Economy*, (4), 448-452.
- Cardenete, M. A y Delgado, M. C. (2015). “Análisis del impacto de los Fondos Europeos 2007-2013 en Andalucía a través de un modelo de equilibrio general aplicado”. *Investigaciones Regionales*, 31. 177 - 197.
- Díez López, M.A e Izquierdo Ramírez, B. (2005). “La evaluación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea: revisión y balance”. *Ekonomiaz*, 2, 60. 178 -211.
- Esteban, M., Rodríguez, A., Moreno, J., Altuzarra, A y Larrañaga, J. (2009). “La evaluación de la Política Regional Europea. Análisis empírico de las metodologías aplicadas”. *Investigaciones Regionales*, 14; 157 - 184
- Greffe, X. (2010). “El empleo cultural en tiempos de crisis”. En Martinell Sempere, A. y Carbó Ribugent, G. (Coords) *Cultura, Empleo y Desarrollo*. Girona, Documenta Universitaria. 23 – 57.
- Medeiros, E. (2015). “Territorial Impact Assessment and Cross-Border Cooperation”. *Regional Studies, Regional Science*, 2, 1, 97–115.
- Peña, R; González, A; Ramos, M.J. (2011). “La evaluación de los fondos estructurales en las regiones Objetivo 1”. En *Anales de la Facultad de Derecho*, 28, 207-225.
- Pérez - Bustamante Yábar, D. (2011). *La política cultural de la Unión Europea. Fundamentos económicos e instituciones*. Madrid. Universidad Rey Juan Carlos.
- Sánchez de Gómez, L. (2011). “Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea”. En *Revista de Estudios Empresariales*. 2, 4 – 28.
- Tassara Andrade, P. (2002). “Programas de Desarrollo Rural y Patrimonio. El impacto de los fondos europeos en Andalucía”. En *Actas de las VI Jornadas Andaluzas de Difusión de Patrimonio Histórico*, 79-92. Sevilla. Consejería de Cultura. Junta de Andalucía.
- Tassara Andrade, P. (2014). “La Cooperación como instrumento para la difusión y puesta en valor del patrimonio cultural en el contexto Euromediterráneo”. En *Actas del II Congreso de la Prehistoria en Andalucía*. Sevilla. Consejería de Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía. 155-172.
- UNESCO (2006): *Understanding creative industries: cultural statistics for public-policy making*. Paris, UNESCO.

7. Fuentes documentales

- *Primer Informe sobre la consideración de los aspectos culturales en la Acción de la Comunidad Europea* (COM 96/160)
- *Use of Structural Funds in culture during 1994-1999*. Documento de Trabajo de la Comisión en aplicación del Artículo 151 (4) del Tratado.
- *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Cooperación Cultural en la Unión Europea* (OJ C 72 E, 21.3.2002);
- *Resolución del Consejo Europeo sobre la contribución de la cultura al desarrollo de la Unión Europea* (OJ C 32/02, 5.2.2002);
- *Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización* (COM, 2007, 242). Bruselas. Comisión Europea.
- *Inventory of Community actions in the field of culture*, COM (2007) 242 final, SEC/2007/0570 - Accompanying document to the Communication on a European Agenda for culture in a globalizing world.
- *Libro Verde. Liberar el potencial de las industrias culturales y creativas*. COM (2010) 183 final. Bruselas, Comisión Europea.
- *Contribución de la Política Regional al crecimiento inteligente en el marco de Europa 2020*. SEC (2010) 1183. Bruselas, Comisión Europea.
- *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM/2010/2020 final. Bruselas, Comisión Europea.

- Conclusiones del Consejo sobre *La contribución de la cultura a la aplicación de la Estrategia Europa 2020* (2011/C 175/01).
- Comunicación de la Comisión *Promover los sectores de la cultura y la creación para el crecimiento y el empleo en la UE*. COM (2012) 537 final. Bruselas. Comisión Europea.
- *Política de cohesión: Informe estratégico de 2013 sobre la aplicación del programa en el periodo 2007-2013*. (COM (2013) 210 final. Bruselas. Comisión Europea
- EFAH/FEAP (2003) *Informe sobre el estado de la cooperación cultural en Europa*. Elaborado para la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea.
- KEA EUROPEAN AFFAIRS (2006): *The economy of culture in Europe*. Bruselas. Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea. http://www.keanet.eu/ecoculture/executive_summary_en.pdf
- KEA EUROPEAN AFFAIRS (2012): *Use of Structural Funds for Cultural Projects*. Elaborado para el Parlamento Europeo. <http://www.keanet.eu/docs/structuralfundsstudy.pdf>
- Pascual, J. (2012) *Culture and the Structural Funds in Spain*, EENC paper, por encargo de la Comisión Europea. <http://www.eenc.info/>
- 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? Working group of EU member states experts, OMC, on creative and cultural industries, April 2012. http://ec.europa.eu/culture/library/publications/cci-policy-handbook_en.pdf
- Informe del Comité de sabios sobre digitalización del patrimonio cultural europeo titulado *Un nuevo renacimiento*, impulsado por la Comisión Europea, en 2011. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-17_es.htm
- CSES-Ericarts (2010). *Study on the Contribution of Culture to Local and Regional Development. Evidence from the Structural Funds*. <http://www.ericarts.org/web/projects.php?aid=218&lid=en&al=&rid=330>

8. Páginas web

- Inforegio – Política regional de la UE: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm [consulta: 13 de febrero de 2016].
- Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat> [consulta: 5 de marzo de 2016].
- Eur-lex: Normativa y documentación legislativa comunitaria: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html> [consulta: 30 de marzo de 2016].
- Normativa sobre evaluación de políticas europeas. Comisión Europea. http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents_en.htm [consulta: 30 de marzo de 2016].
- Dirección General de Fondos Comunitarios, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: <http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/DGFC/es-ES/Paginas/inicio.aspx> [consulta: 2 de abril de 2016].
- Dirección General de Fondos Europeos, Consejería de Economía y Conocimiento de la Junta de Andalucía. <http://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionciencia/fondoseuropeosenandalucia/> [consulta: 9 de abril de 2016].
- Observatorio de la Cooperación Territorial en Andalucía, OCTA. www.juntadeandalucia.es/presidencia/OCTA [consulta: 15 de abril de 2016].
- UNESCO Framework for Cultural Statistics <http://www.uis.unesco.org/culture/Pages/framework-cultural-statistics.aspx> [consulta: 25 de abril de 2016].
- UNESCO, sección Cultura y desarrollo <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/culture-and-development/> [consulta: 25 de abril de 2016].

9. Fuentes legales

- Reglamento (CE) 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n o 1260/1999.

Sobre la autora

PILAR TASSARA ANDRADE

Lda. en Geografía e Historia; ha cursado Diplomas de Posgrados en Gestión del Patrimonio Histórico en el Centro Europeo del Patrimonio de Barcelona; de Museología en la Univ. de Brno, así como en Fondos Europeos y Cooperación Cultural en las universidades de Granada y Barcelona respectivamente. Es miembro del Grupo de investigación Geografía y Desarrollo Regional y Urbano, GDRU de la Universidad de Sevilla, donde prepara su tesis doctoral sobre las relaciones entre cultura y desarrollo territorial. En el ámbito profesional ha trabajado durante 10 años en el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico y desde 2003 trabaja en la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales.