



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Financiamiento público a la cultura y la creatividad en América Latina y el Caribe: presupuestos, instrumentos y perspectivas

Autores:
Sofía Lobos
Valentina López
Andrés Gribnicow

Editores:
Alejandra Luzardo
Simone Sasso
Trinidad Zaldivar

Vicepresidencia de Sectores
y Conocimiento

Unidad de Creatividad
y Cultura

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-00899

Diciembre, 2021

**Financiamiento público
a la cultura y la creatividad en
América Latina y el Caribe:**

presupuestos, instrumentos y perspectivas

Autores:

Sofía Lobos

Valentina López

Andrés Gribnicow

Editores:

Alejandra Luzardo

Simone Sasso

Trinidad Zaldivar

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

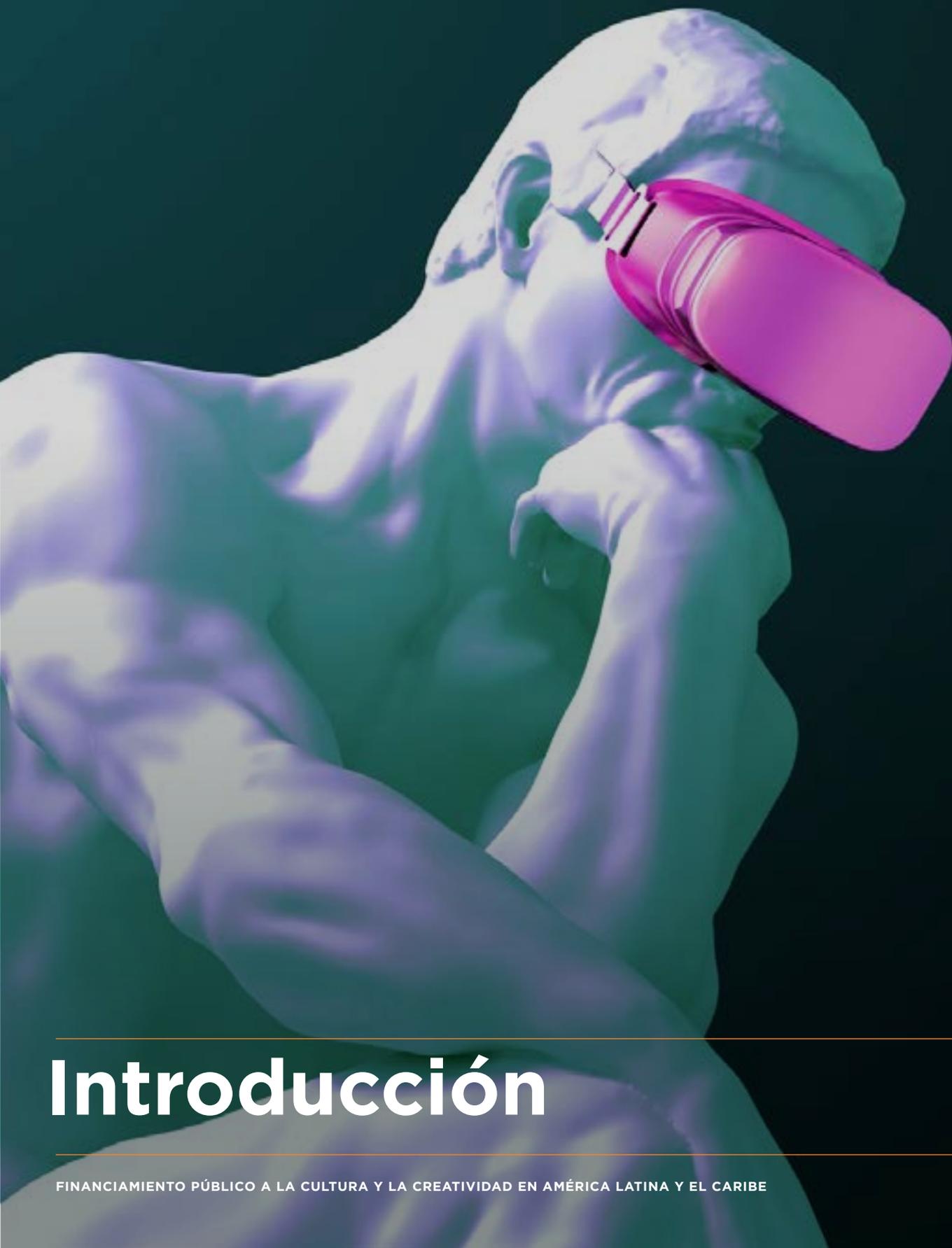


Financiamiento público a la cultura y la creatividad en América Latina y el Caribe



Índice

Introducción	3
1. Metodología	7
2. Análisis presupuestario asociado a la cultura en América Latina y el Caribe	21
2.1 A nivel de gobierno central	24
2.2 A nivel de gobiernos locales	28
3. Análisis de medidas de fomento a la economía creativa	31
3.1 Fomento a la oferta	33
3.2 Fomento a la demanda	51
4. Aprendizajes, desafíos y expectativas de los responsables de la toma de decisiones	57
4.1 Incertidumbre frente al presupuesto: desafíos en torno a cuánto, cuándo y cómo asignar	59
4.2 Aprendizaje en torno a la sensibilización de las contrapartes y relevancia de la coordinación interinstitucional	61
5. Información y análisis: el talón de Aquiles para la implementación de políticas públicas de fomento a la economía creativa	64
Conclusiones	70
Referencias bibliográficas	75
Anexo 1. Fuentes, metodología e instrumentos de análisis cuantitativo y cualitativo	78
A. Análisis cuantitativo	78
B. Análisis cualitativo	92



Introducción

La particularidad del sector cultural y creativo trae consigo una serie de dilemas para los responsables de las decisiones que se refieren principalmente al énfasis y los objetivos de las estrategias de intervención y, por ende, a la justificación del gasto público en cultura y economía creativa.



Tradicionalmente, uno de los argumentos principales para justificar la intervención del gobierno en la economía creativa ha sido que los bienes y servicios producidos en este sector son valorados, tanto por los productores como por los consumidores, por razones sociales que superan su valoración económica. Por ejemplo, algunas organizaciones culturales tales como museos, bibliotecas y teatros desempeñan un rol en la transmisión y difusión de contenidos simbólicos e identitarios comunes (Frey, 2000). En consecuencia, asegurar que dichas organizaciones y eventos culturales sean accesibles a gran parte de la población es un claro objetivo de política. Asimismo, se ha justificado la intervención pública desde un enfoque económico racional, señalando que existen fallas de mercado provocadas por la naturaleza y el comportamiento asociado al consumo de los bienes y servicios culturales, en tanto bienes públicos no rivales, que muchas veces consideran altos costos de inversión y que son considerados meritorios (Bakhshi *et al.*, 2015).

La economización de las políticas públicas como un fenómeno transversal que busca asegurar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos ha afectado también el desarrollo de las políticas culturales. Para bien o para mal, se ha impuesto la necesidad de ir justificando la inversión del Estado en cultura, más allá de su indiscutible valor intrínseco (Throsby, 2010). Así, el mismo autor señala que es relevante equilibrar los objetivos económicos, sociales y culturales de la intervención estatal. Esto se traduce en una serie de dilemas que deben enfrentar los responsables de las decisiones, entre muchos otros: ¿cuánto debe intervenir el Estado y cuánto los privados? ¿qué se

considera un gasto público eficiente? ¿cómo garantizar la equidad en la distribución del gasto? ¿cuál es el objetivo principal de la política? ¿en qué ámbito de la cadena de valor se debe intervenir? (Throsby, 2010; CNCA, 2012).

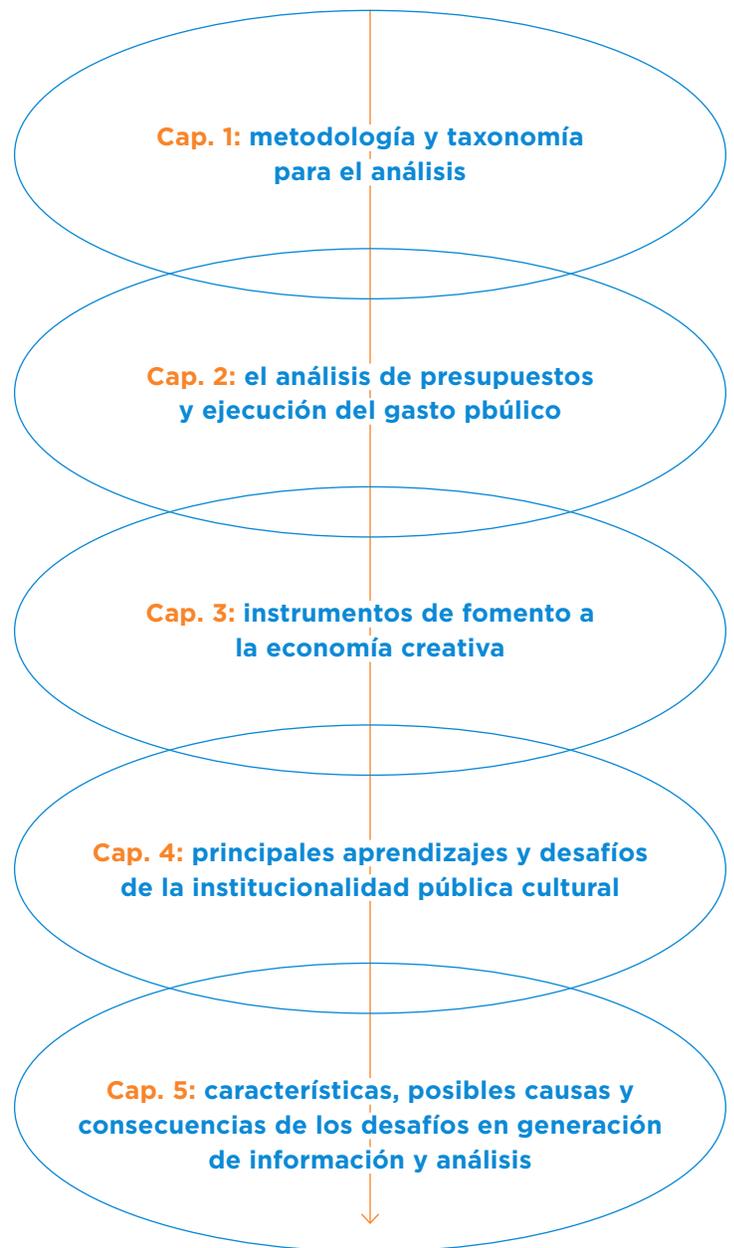
A nivel de la institucionalidad pública de América Latina y el Caribe (ALC), existen diversos desafíos que surgen de la relativamente reciente adopción de la terminología e implementación de medidas de política asociadas al fomento de la economía creativa.¹ Dicho escenario se manifiesta en una difusa delimitación de los objetivos y del campo de intervención por parte de las instituciones gubernamentales involucradas; limitados niveles de información disponible asociados a presupuestos y evaluaciones de impacto, y una incipiente caracterización de los beneficiarios, entre otros. Asimismo, se ve agravado por los limitados recursos disponibles asociados a las instituciones que por antonomasia se vinculan a la economía creativa, lo que se materializa en una baja participación de la institucionalidad cultural en los presupuestos gubernamentales.

El presente estudio tiene el objetivo de analizar los instrumentos de fomento a la economía cultural y creativa implementados en los países de ALC, así como la disposición gubernamental a financiar programas públicos, en primera instancia en ámbitos culturales y, luego, en economía creativa.² El marco de estudio considera países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) y el Caribe (Jamaica, República Dominicana y Trinidad y Tobago).

¹ Si bien los estudios asociados a la valorización económica de la cultura y la creatividad en América Latina emergen a inicios del año 2000, a través de investigaciones asociadas a la medición de la contribución económica de la cultura en Chile (2003), Colombia (2003), Venezuela (2004) y Perú (2005) elaboradas en el marco del *Convenio Andrés Bello*, a partir del trabajo de campo es posible sugerir que las medidas de política en torno al fomento de las industrias creativas se afianza durante la última década.

² Dado el objetivo del estudio, este no se concentrará en la definición teórico-conceptual y en las tensiones emergentes entre cultura y economía creativa ya que dicha diferenciación se encuentra extensamente debatida en la literatura desarrollada por organizaciones internacionales. Véanse <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000191063>; UNCTAD (2010); <http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013-es.pdf> y <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-para-la-creatividad-y-la-innovaci%C3%B3n-impulsando-la-econom%C3%ADa-naranja-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

Este informe se divide en cinco capítulos principales que consideran metodología, resultados y conclusiones. En el capítulo 1 se define la metodología y se presenta una taxonomía para el análisis de las políticas culturales y de economía creativa, respectivamente. En el capítulo 2 se efectúa un análisis de los presupuestos y la ejecución del gasto público. En el capítulo 3 se presenta un mapeo exploratorio de instrumentos de fomento a la economía creativa, mientras que en el capítulo 4 se describen los principales aprendizajes y desafíos de los encargados de las decisiones respecto de la institucionalidad pública cultural. Además, y dado que la generación de información y análisis resultó una brecha determinante para los resultados descritos en los tres capítulos anteriores, el capítulo 5 esboza las características de los desafíos en la materia, así como sus posibles causas y consecuencias. Por último, se enumeran algunas de las principales conclusiones y orientaciones para el desarrollo de políticas culturales en la región.



Metodología

Los programas implementados en ALC varían ampliamente dependiendo de la justificación para la intervención pública e incluyen instrumentos de política en ámbitos tan diversos como de orden fiscal, apoyo financiero, formación de capital humano, entre otros.



De forma de abordar el objetivo planteado desde una perspectiva integral, pero a la vez reconociendo las limitaciones asociadas a un estudio de carácter exploratorio, se decidió estructurar tres estrategias —tanto cuantitativas como cualitativas— para el relevamiento y análisis de información, que permitieran lidiar con la limitada información asociada a la evaluación de las políticas públicas en ALC:

- 1) Identificación, sistematización y análisis de los instrumentos de fomento de carácter público a la economía creativa.
- 2) Análisis presupuestario.
- 3) Percepción de los encargados de las decisiones respecto de los principales aprendizajes y desafíos asociados con la implementación de políticas públicas en cultura y economía creativa.

A continuación se detallan los procesos y criterios de análisis para desarrollar cada una de estas estrategias.

1.1. Identificación y sistematización de instrumentos de fomento a la economía creativa

Los programas implementados en ALC varían ampliamente dependiendo de la justificación para la intervención pública e incluyen instrumentos de política en ámbitos tan diversos como de orden fiscal, apoyo financiero, formación de capital humano, entre otros (Benavente y Grazi, 2018). Al considerar este escenario, a los efectos de este estudio se elaboró una taxonomía que incorpora la conceptualización de Thorsby (2010) y de Price (2018) y que toma como criterio principal el beneficiario o público objetivo (cuadro 1).



Cuadro 1. Taxonomía de instrumentos para la gestión de políticas culturales y economía creativa

Tipo de intervención	Tipo de instrumento	Medidas adoptadas	Mecanismos de implementación	Ejemplos
Oferta	Directo	Subsidios, subvenciones y bonos	Fondo concursable	Programa Nacional de Estímulos (Colombia) Fondos Cultura (Chile) Vouchers de innovación para empresas creativas (Uruguay)
			Asignación directa	Subsidios INCAA (Argentina) Bono COVID (Colombia)
			Créditos	Bonos Naranja (Colombia)
	Indirecto	Beneficios tributarios	Provisión directa	Infraestructura pública y elencos estables Museos y teatros públicos (por ejemplo, Teatro Colón de Argentina)
	Beneficios para donantes del sector privado		Ley de Incentivo Fiscal o Ley Rouanet (Brasil) Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria de Ecuador Creativo (Ecuador)	
	Beneficios para artistas u organizaciones culturales		Beneficios tributarios a la venta de taquilla de teatros (Chile) Ley de Financiamiento en Ley Naranja (Colombia)	
Formación de capital humano y asistencia técnica		Capacitaciones y desarrollo de capacidades	Programas de formación y capacitación para artistas y gestores	Formación en Gestión Cultural Pública (Argentina) Becas Chile Crea (Chile)
		Fomento productivo a través de asistencia técnica a emprendimientos	Servicios públicos especializados para brindar asistencia a emprendimientos	ChileCreativo , del Ministerio de Economía (Chile)



Cuadro 1. Taxonomía de instrumentos para la gestión de políticas culturales y economía creativa (cont.)

Tipo de intervención	Tipo de instrumento	Medidas adoptadas	Mecanismos de implementación	Ejemplos
Demanda	Directo	Voucher de consumo cultural o creativo para el consumidor final/público	Asignación según nivel socioeconómico	Vale Cultura (Brasil)
		Voucher de consumo cultural o creativo al consumidor intermedio: financiación para la contratación de servicios creativos que generen innovación o valor agregado en empresas tradicionales	Postulación a fondos no reembolsables previa evaluación de perfil por parte de comité	Programa de Innovación de Industrias Creativas de la ANII (Uruguay)
		Compras públicas	Licitaciones, convenios marco	Contratación de servicio de producción de evento artístico a través de Chilecompra (Chile)
Indirecto	Regulación de precios	Regulación de precios	Tratamiento impositivo diferenciado para bienes culturales	Exención de IVA o arancel diferenciado al Libro (Argentina, México, Bolivia, entre otros)
	Formación de capital humano (Formación de públicos)	Políticas de educación artística y exposición a expresiones culturales a edad temprana	Asignación de fondos para proyectos de educación artística	CoCrea (Colombia) Plan Nacional de Artes en la Educación 2015-18 (Chile)



Cuadro 1. Taxonomía de instrumentos para la gestión de políticas culturales y economía creativa (cont.)

Tipo de intervención	Tipo de instrumento	Medidas adoptadas	Mecanismos de implementación	Ejemplos
Regulación	Legislaciones y fiscalización	Regulación a través de derechos de autor		Financiamiento del Fondo Nacional de las Artes a través de pago por derecho de autor (Argentina)
		Cotas de contenido cultural en medios de difusión masiva		Consejo Nacional de Televisión (Chile) Cuota de Música Nacional (Argentina)
		Otras regulaciones		Regulación para facilitar el acceso a obras publicadas a personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso (OMPI, 2013)
				Otras regulaciones

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la taxonomía propuesta, se distinguen en primera instancia tres tipos de intervención pública, cuyos instrumentos se enfocan en:

- 1) La oferta (por ejemplo, a través de un subsidio a la organización de un festival).
- 2) La demanda (por ejemplo, a través de un subsidio al consumo cultural).
- 3) La regulación (aquellas normativas que alcanzan tanto a la oferta como a la demanda; por ejemplo, leyes asociadas a derechos de autor).

Asimismo, se distinguen varios tipos de instrumentos según el énfasis de las políticas públicas, que pueden ser de tipo directo, indirecto, de regulación o de formación de capital humano y asistencia técnica.

Cabe señalar que se entiende por “apoyo directo” cuando los recursos provenientes del presupuesto público se otorgan a organizaciones e individuos del sector cultural a través de un ministerio, consejo u otra organización de la administración pública. Tal como plantea Throsby (2010), la asignación de los recursos varía según los distintos modelos de administración de la institucionalidad cultural. Sin embargo, en todos los casos, es posible identificar un traspaso de recursos públicos a un beneficiario. A modo de ejemplo, un subsidio puede asignarse de manera directa luego de una definición estratégica realizada por un consejo de expertos, o bien a través de fondos concursables.

Por su parte, se entiende por “apoyo indirecto” cuando los recursos se conducen a través de incentivos, generalmente tributarios, que derivan en un gasto público sin requerir necesariamente una transferencia monetaria a un beneficiario (por ejemplo, beneficios tributarios para donantes o filántropos que aporten al sector cultural).

Asimismo, se identifica otro tipo de instrumentos que tiene relación con acciones que incentivan la formación de capacidades técnicas y de desarrollo de capital humano por el lado de la oferta y la formación de audiencias por el lado de la demanda. La taxonomía incorpora también las medidas más comunes implementadas para cada tipo de instrumento, como por ejemplo créditos o subsidios, y a su vez distingue los mecanismos de implementación de los mismos.



Para mapear los instrumentos de política cultural en ALC se realizó una “recogida completa” (Flick, 2007) de información sistematizada en una matriz de vaciado³. La matriz consideró la mayor variedad de programas y medidas posibles categorizables en la taxonomía descrita anteriormente, identificando instrumentos que estuviesen reportados en documentos oficiales.

Cabe señalar que una limitación de la sistematización desarrollada corresponde a los criterios de categorización, pues un mismo programa público puede tener distintos tipos de destinatarios e incluir diversos objetivos. Desde esa perspectiva, el uso de la taxonomía busca ordenar los instrumentos existentes, pero en ningún caso limitar rígidamente los alcances de cada programa. Por ello, dichas particularidades se explicitarán en el capítulo de análisis de los resultados, en tanto permiten profundizarlo.

Con el fin de acotar el análisis a los objetivos del estudio, se priorizaron tipos de instrumentos y medidas que están asociados específicamente con la economía creativa, a través del fomento de la producción y el consumo en términos económicos, excluyendo aquellos cuyos objetivos están sujetos a campos de intervención más amplios. En consecuencia, el análisis se concentró, por el lado de la oferta, en subsidios, créditos, beneficios tributarios, capacitaciones y asistencia técnica. En cambio, por el lado de la demanda, se priorizaron instrumentos asociados con vouchers de consumo cultural (final e intermedio) y medidas de regulación de precios⁴ (cuadro 2).

³ Véanse las categorías de la matriz en el anexo 1.

⁴ Aunque las medidas asociadas con la formación de público fueron identificadas por los responsables de las decisiones como muy relevantes para desarrollar el interés en las manifestaciones artísticas, culturales y creativas (y de esta forma su consumo), a efectos del análisis de los instrumentos asociados a la economía creativa no fueron priorizadas. En efecto, la formación de públicos no cumpliría el criterio de tener como principal objetivo el fomento de la demanda –es decir, afectar la decisión de consumo a través de reducciones en su precio de mercado–, aun cuando en el mediano/largo plazo afectaría la disposición de los consumidores a pagar por dichos bienes y servicios.

Cuadro 2. Resumen de las categorías priorizadas a partir de la taxonomía

Tipo de intervención	Tipo de instrumento	Medidas adoptadas
Oferta	Directo	Subsidios, subvenciones y bonos (fondos concursables y asignación directa)
		Créditos
	Indirecto	Beneficios tributarios
Demanda	Formación de capital humano y asistencia técnica	Capacitaciones
		Fomento productivo a través de asistencia técnica a emprendimientos
	Indirecto	Regulación de precios

Fuente: elaboración propia.

Como resultado del procesamiento de programas, la rejilla final discriminó entre instrumentos priorizados y no priorizados, totalizando 68 medidas para los países seleccionados.⁵ En el caso de los instrumentos priorizados, se consideraron 33 para oferta y 10 para demanda, sumando 43. En el caso de los no priorizados, se recolectaron un total de 25 instrumentos.

Finalmente, para presentar los resultados en los capítulos siguientes, se realizó una selección de las medidas identificando casos ejemplares y resguardando representar a la mayor parte de los países seleccionados de este estudio. Asimismo, se incorporó un criterio de “variación máxima” (Flick, 2007) de forma de poder profundizar tanto en los casos más representativos de una categoría de la taxonomía, como en aquellos que se escapan de la norma.

1.2 Análisis presupuestario

El análisis presupuestario consideró la identificación, la sistematización y el análisis de la información disponible asociada a presupuestos o gasto destinado a financiar la implementación de programas públicos asociados a la cultura y/o economía creativa. El trabajo se concentró en la revisión de diversas categorías de fuentes de información⁶, las cuales en su mayoría se alojan en los sitios web asociados a la institucionalidad cultural (ministerios, secretarías o direcciones nacionales, dependiendo en cada caso de los países analizados) o en los correspondientes institutos nacionales de estadística.⁷

Se decidió abordar la investigación presentando la información publicada por fuentes oficiales en cada uno de los países, asociada en primera instancia a presupuesto y en segunda, a gasto devengado, diferenciada de forma simplificada en tres niveles jurisdiccionales del gobierno central y del local, a saber:



⁵ Además, la matriz resultante fue iterada junto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con los responsables de las decisiones entrevistados (véase un listado en el anexo 1) para que, desde su experiencia, pudiesen añadir aquellas políticas o iniciativas que no estaban presentes en las búsquedas anteriores, lo que conforma una fuente complementaria de información.

⁶ Las categorías corresponden a: i) “Presupuesto Nacional Institucionalidad Cultural Desagregado”; ii) “Presupuesto Otras Instituciones Gobierno Central”; iii) “Presupuesto Gobiernos Locales”; iv) “Informe de carácter periódico sobre análisis del presupuesto”; v) “Rendición de Cuentas de Gestión o Memoria Anual”, y vi) “Sistemas de Información”.

⁷ Con el objetivo de asegurar que se cuenta con información en la mayoría de los países investigados, en los casos en que no existiese información, tanto en la institución cultural como en el instituto nacional de estadística respectivo se corroboró si la información estaba disponible a través de la ley de presupuesto local.



1
Nivel

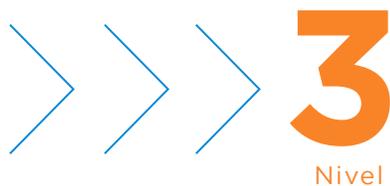
Gobierno central

Institucionalidad cultural: corresponde a la institución pública de escala nacional encargada de implementar las políticas culturales en el país de referencia, lo cual contempla ministerios, secretarías, direcciones o institutos de cultura y afines. En este caso se consideró la totalidad del presupuesto aprobado o gasto devengado en sus respectivos congresos/parlamentos.



2
Nivel

Otras instituciones públicas: corresponde a organismos nacionales que implementan acciones y programas vinculados al desarrollo de la cultura y/o economía creativa, aun cuando su misión institucional no esté directamente asociada con la implementación de políticas en la materia. La información reportada a nivel país corresponde a estimaciones elaboradas por los equipos locales que tienen a su cargo estudios, estadísticas o la Cuenta Satélite de Cultura.



3
Nivel

Gobierno local

Provincias, municipios, alcaldías y departamentos: corresponde al presupuesto de las unidades administrativas descentralizadas en cada país, el cual se destina a la implementación de acciones vinculadas a la cultura y/o economía creativa en una localidad específica. Al igual que en el Nivel 2, la información reportada corresponde a estimaciones elaboradas por los equipos de estudio locales.

Gráfico 1. Categorización de los niveles de fuentes de financiamiento público a programas de cultura y/o economía creativa utilizadas en el estudio



Fuente: elaboración propia.



Abordar el nivel de presupuesto o gasto destinado a políticas o iniciativas asociadas a la cultura y/o economía creativa tiene diversas limitaciones, principalmente relacionadas con la diversidad de marcos jurisdiccionales, grados de transparencia y heterogeneidad de clasificaciones a nivel presupuestario⁸. Respecto de estos desafíos, en un análisis transversal entre los países destaca la limitada información disponible sobre los presupuestos de las instituciones asociadas al Nivel 2 y al Nivel 3. Este escenario reduce la factibilidad de evaluar las sinergias a nivel programático entre reparticiones públicas, así como la visibilidad de la relevancia de las medidas de política descentralizadas que se implementan en el territorio.

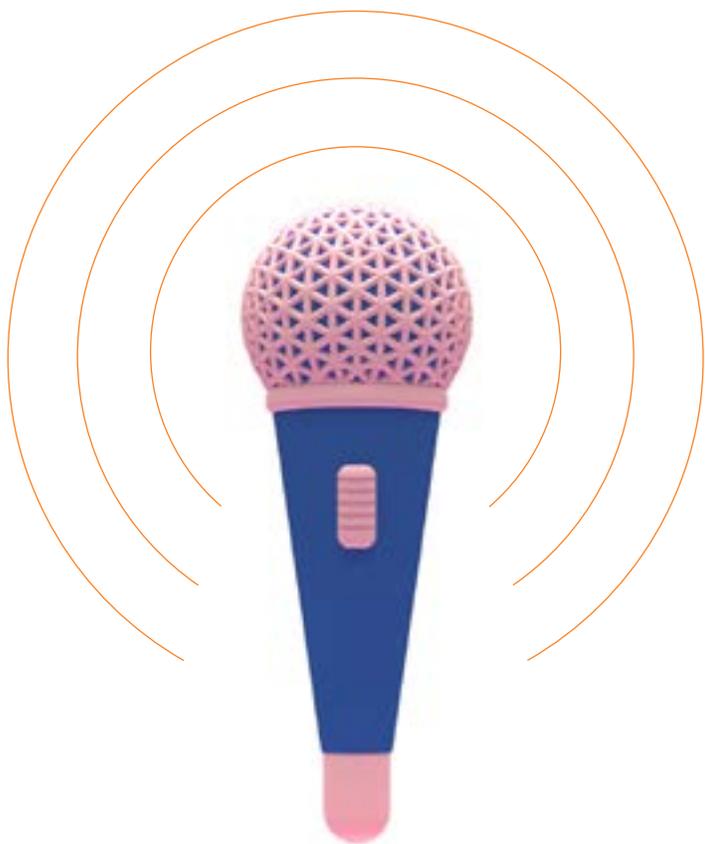


⁸ En el apartado "Notas metodológicas sobre análisis presupuestario" del anexo 1 se pueden revisar las limitaciones y los hallazgos en torno a la materia del estudio, así como las estrategias utilizadas para minimizar las restricciones en el análisis.

1.3 Desarrollo de entrevistas en profundidad a los responsables de las decisiones en el sector público

La tercera estrategia de relevamiento de información contempló la realización de entrevistas a autoridades y funcionarios de América Latina en tanto informantes clave sobre la gestión de las políticas culturales y de fomento a la economía creativa. En efecto, a lo largo del trabajo de campo se entrevistaron 17 responsables de las decisiones de política cultural provenientes de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Si bien la relevancia a nivel estratégico de la toma de decisiones de los participantes representa un avance en cuanto a la generación de información sobre la formulación e implementación de políticas públicas vinculadas a la cultura y a la economía creativa, es necesario considerar algunas limitaciones del análisis cualitativo. Por un lado, la selección de los participantes es limitada por los países preseleccionados y solo considera funcionarios en su cargo durante 2020. Por otro lado, el contexto de la pandemia incide en la percepción de los entrevistados acerca de la gestión e implementación de los instrumentos. Por último, es importante constatar que si bien se lo intentó, durante el trabajo de campo no fue posible contactar a contrapartes de entidades gubernamentales del Caribe, sino exclusivamente a investigadores y especialistas de la región. En consecuencia, los resultados descritos en el capítulo 5 se pueden extrapolar exclusivamente a América Latina.⁹

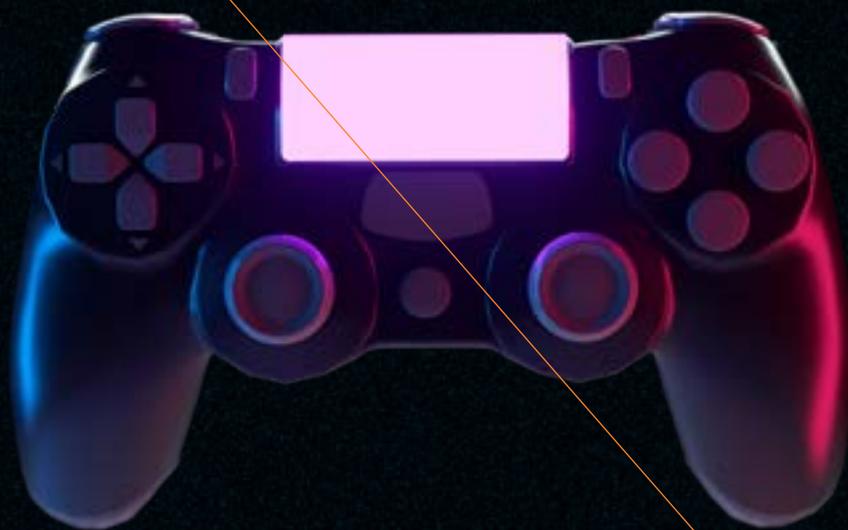


⁹ Véase en el anexo 1 el perfil de los entrevistados y las respectivas instituciones.

2

Análisis presupuestario asociado a la cultura en América Latina y el Caribe

La evaluación del financiamiento público para el fomento de la cultura y/o economía creativa ha sido destacada por la UNESCO (2019) como uno de los 22 indicadores relevantes que deben evaluarse a la hora de identificar la contribución de la cultura a la generación de modelos de economías más inclusivas y sostenibles. En esa línea, destaca el aporte de las actividades económicas al pilar “Prosperidad y Sostenibilidad” de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, a través de la generación de ingresos y empleo. Este aporte se desarrollaría mediante la generación de bienes y servicios por parte de emprendimientos, empresas o iniciativas circunscritas al sector artístico, cultural o creativo, así como el fomento a las exportaciones no tradicionales, por ejemplo, los servicios de desarrollo de videojuegos.



A pesar de que la UNESCO (2019) declara que el estudio de los recursos invertidos en cultura desde el sector público no es trivial dada su relevancia en la generación de actividades económicas a nivel privado, realizar una aproximación de carácter cuantitativo sobre la cantidad de recursos y su participación en el presupuesto total resulta fundamental para evaluar la disposición gubernamental a impulsarlo. Entre las fuentes de complejidad a la hora de realizar investigaciones asociadas a información presupuestaria –en especial al abordar los Niveles 2 y 3–, se observa la sobre/subestimación del presupuesto destinado a la implementación de programas e iniciativas.

En el caso de la sobreestimación de los recursos, presentar información de un país utilizando más de una fuente de información podría conllevar una “doble contabilización” del financiamiento público involucrado, dado que las iniciativas implementadas por el Nivel 3 pueden ser total o parcialmente financiadas por el Nivel 1. La subestimación de fuentes de financiamiento público se asocia principalmente a aquellos programas implementados por instituciones de Nivel 2 que, si bien podrían catalogarse como artísticas, culturales o creativas, no han sido identificadas por el Nivel 1.¹⁰

En consecuencia, el siguiente capítulo presenta un análisis cuantitativo de la información oficial existente asociada a partidas presupuestarias o al gasto público en cultura de los diferentes países seleccionados.



Realizar una aproximación de carácter cuantitativo sobre la cantidad de recursos y su participación en el presupuesto total resulta fundamental para evaluar la disposición gubernamental a impulsarlo.

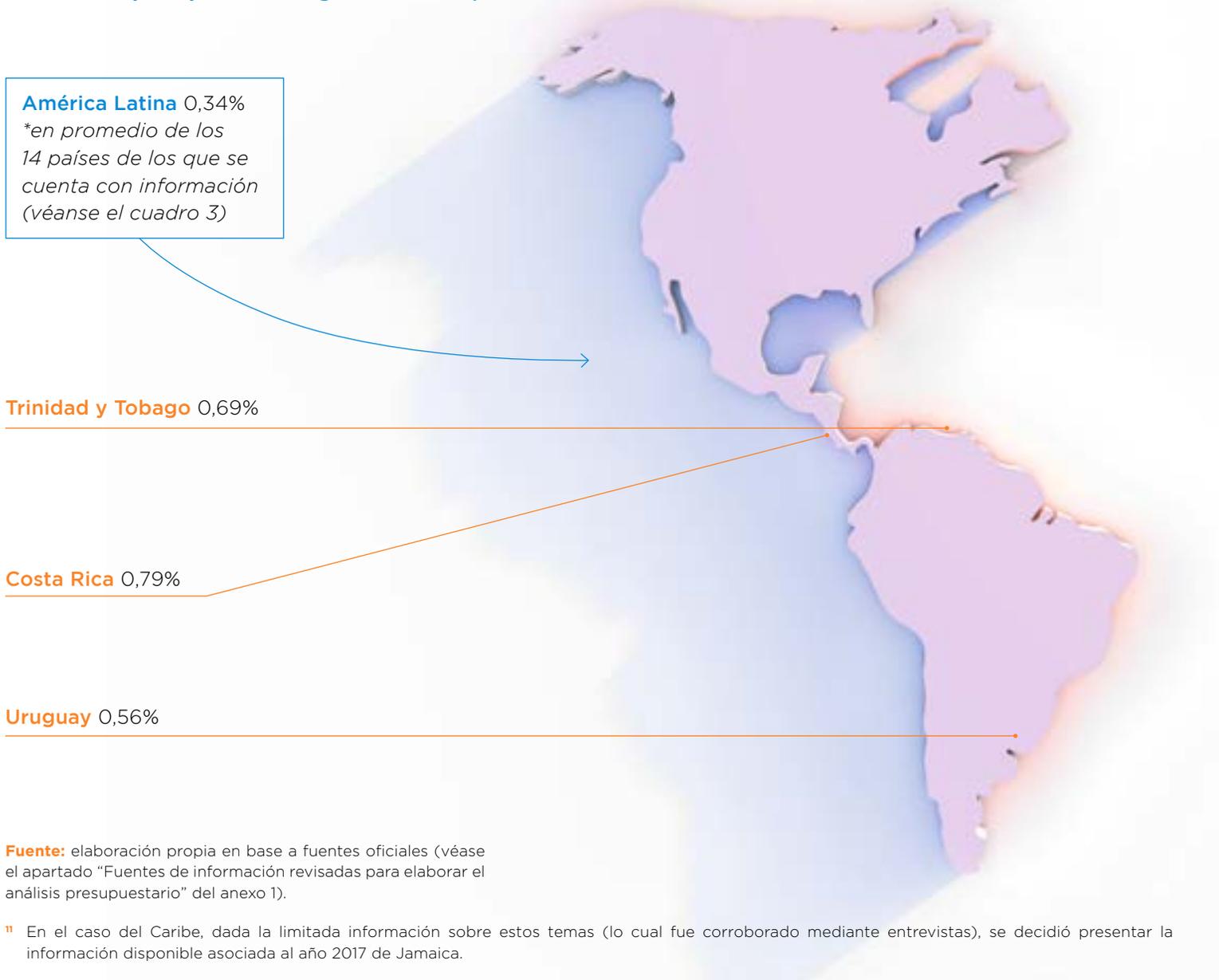
¹⁰ Para minimizar los riesgos mencionados se utilizó la información de los Niveles 2 y 3 elaborada por los equipos de estudios locales en cada país. Véanse detalles metodológicos en el anexo 1.

2.1. A nivel de gobierno central

Nivel 1: Institucionalidad cultural

En el cuadro 3 se observa el análisis presupuestario de 2018 según la institucionalidad cultural de América Latina y el Caribe (ALC). Es posible afirmar que los países que contemplan un mayor porcentaje de participación en el presupuesto total gubernamental son Costa Rica, con 0,79%; Trinidad y Tobago, con 0,69%, y Uruguay, con 0,56%. Asimismo, la participación del resto de los países de la región latinoamericana oscila entre 0,07% y 0,41%, siendo el promedio de los países analizados 0,34%.¹¹

Mapa 1. Porcentaje de participación en el presupuesto total gubernamental, 2018



Cuadro 3. Presupuesto del año 2018, Nivel 1

País	Institución	Moneda local en millones nominales		Participación
		Gobierno central	Cultura	
Argentina	Secretaría de Gobierno de Cultura de la Nación*	3.399.167	<u>6.224</u>	0,18%
Brasil	Presupuesto Federal de Cultura	2.757.365	<u>1.925</u>	0,07%
Chile	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	50.979.911	<u>177.899</u>	0,35%
Colombia	Ministerio de Cultura**	183.613.339	<u>340.677</u>	0,19%
Costa Rica	Ministerio de Cultura y Juventud**	6.393.323	<u>50.400</u>	0,79%
Ecuador	Ministerio de Cultura y Patrimonio***	34.173	<u>75</u>	0,22%
Jamaica	Ministry of Culture, Gender, Entertainment and Sport	275.209	<u>725,8</u>	0,26%
México	Secretaría de Cultura	5.285.938	<u>12.916</u>	0,24%
Panamá	Instituto Nacional de Cultura	13.035	<u>55</u>	0,42%
Paraguay	Secretaría Nacional de Cultura	<u>73.566.198</u>	<u>48.598</u>	0,07%
Perú	Ministerio de Cultura	155.947	<u>592,6</u>	0,38%
República Dominicana	Ministerio de Cultura	689.886	<u>2.224,5</u>	0,36%
Trinidad y Tobago	Public Sector Investment Programme: Putting People First: Nurturing Our Greatest Asset - Culture	5.100	<u>35,4</u>	0,69%
Uruguay	Unidades Ejecutoras de Programas de Cultura (Ministerio de Educación y Cultura)	492.156	2.735	0,56%

Fuente: elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales disponibles (véase el anexo 1).

Notas:

*Incluye transferencia a entes públicos.

**Presupuesto del gobierno central; no incluye el servicio de la deuda.

***Corresponde a gasto.

Nivel 2: Otras instituciones públicas

De los países analizados, solo cuatro (Argentina, Chile, Colombia y México) cuentan con información disponible asociada a los recursos destinados desde otras instituciones públicas a programas de cultura, y solo en Argentina y Chile se publica de forma periódica.

El cuadro 4 presenta la participación total de los recursos involucrados en el Nivel 2. Cabe notar que los recursos, tanto en Argentina como en Chile, exceden con creces los del Nivel 1, alcanzando 0,52% y 0,42% del total del presupuesto público respectivamente, mientras que en el caso de México y Colombia la proporción es un tercio inferior que en el Nivel 1.

De una segunda línea de análisis de Argentina, Chile y México resulta que la contribución del Ministerio de Educación es bastante relevante. En el caso de Argentina, corresponde a 0,10%, mientras que en México se considera el 0,08% de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Por otra parte, en Chile representa la participación más significativa del total de instituciones analizadas, con un 0,17%.¹²

Mapa 2. Porcentaje de participación en el presupuesto agregado, 2018

México 0,08%

Colombia 0,05%

Chile 0,42%

Argentina 0,52%

Fuente: elaboración propia en base a fuentes oficiales (véase el apartado “Fuentes de información revisadas para elaborar el análisis presupuestario” del anexo 1).

¹² Véase la desagregación del presupuesto en instituciones y programas de Nivel 2 de los países analizados en los cuadros A1.3, A1.4 y A1.5 del anexo 1.

Cuadro 4. Presupuesto agregado, Nivel 2 (2018)

País	Nivel 2 agregado	Moneda local en millones nominales		Participación
		Gobierno central	Cultura	
Argentina	Gasto en organismos no culturales	3.399.167	17.809	0,52%
Chile	Presupuesto destinado a cultura por afines a la cultura e instituciones con programas culturales	50.979.911	215.995	0,42%
México	Presupuesto de Egresos de la Federación destinados a cultura	5.285.938	4.460	0,08%
Colombia*	Política Integral de Economía Naranja**	183.613.339	92.076	0,05%

Fuente: elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales (véase el anexo 1).

Notas:

* Uno de los resultados de la articulación interinstitucional desarrollada por la Política Integral de Economía Naranja es el incremento en términos presupuestarios del Nivel 2. En efecto, de acuerdo con los datos reportados, este habría aumentado al menos más de cinco veces en 2019 (alcanzando COL\$1.019.885 millones) (cuadro A1.5 del anexo).

** Se empezó a reportar desde el 7 de agosto de 2018.

Entre los programas financiados por el Ministerio de Educación destaca, en el caso de Chile, que la mayor parte de los recursos se destinan a la compra de textos escolares; es decir, un aporte a la dinamización del sector editorial. En el caso de Argentina, se destinan al financiamiento del programa Educ.ar S.E., que corresponde a una agencia para la asistencia de innovación educativa a través del uso de tecnologías, y a la Universidad de las Artes. Por último, en el caso de México, los recursos se destinan al desarrollo cultural y a la producción de libros y materiales educativos y culturales, lo cual también representaría un aporte al desarrollo de la actividad económica del sector editorial.

Cabe señalar que la información reportada no contempla aquellos programas cuyos objetivos de política no apunten estrictamente a la cultura y/o economía creativa, pudiendo darse el caso de una subestimación de la cantidad de financiamiento destinado al sector al existir instrumentos que cuentan con beneficiarios circunscritos a dichas definiciones. A modo de ejemplo, en el caso de ChileCreativo, los recursos destinados a las iniciativas o emprendimientos beneficiados por instrumentos de política de fomento productivo de la Corporación de Fomento (CORFO) no son reportados en la información precedente.¹⁵

2.2 A nivel de gobiernos locales

En relación al Nivel 3, de los países analizados solo tres cuentan con información asociada a los recursos destinados a programas de cultura: Argentina, Brasil y Colombia, estando únicamente las dos primeras fuentes disponibles en la web.

Tal como se menciona en el apartado “Notas metodológicas sobre análisis presupuestario” del anexo 1, la información a nivel de gobiernos locales es muy limitada, lo cual se manifiesta en que solo Brasil cuenta con una publicación donde se presenta el presupuesto a nivel desagregado de municipios y estados para el año 2018; mientras que en el caso de Colombia el monto global fue enviado por la contraparte técnica.

En el caso de Argentina, si bien el SINCA (2020) publica una estimación general de la participación sobre el presupuesto provincial total y per cápita a nivel provincial, el año base está estimado a 2017 y no establece el monto real de recursos involucrados. Este último punto es relevante, dado que al tratarse de un



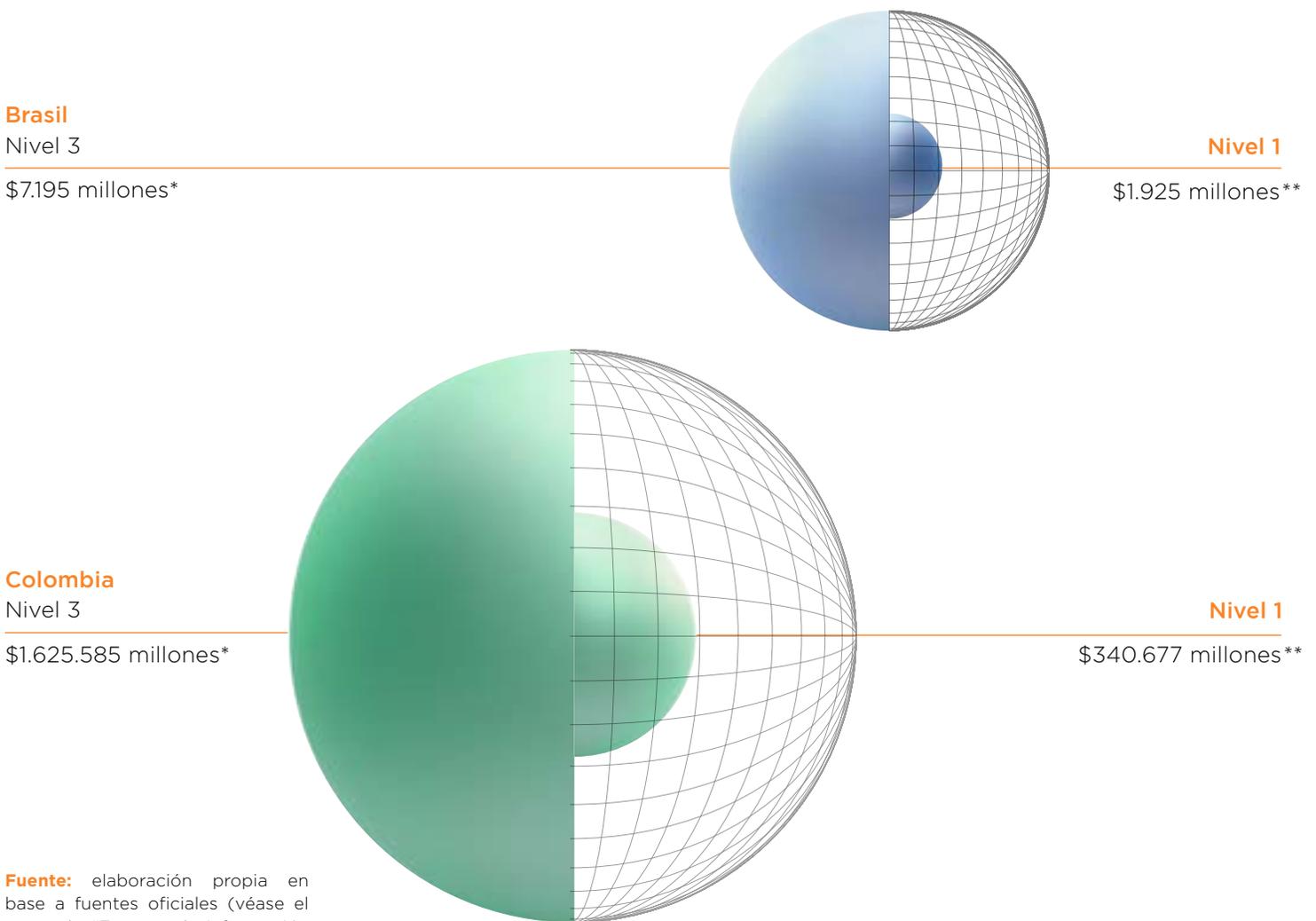
¹⁵ El anexo 1 incluye mayores antecedentes metodológicos asociados a este análisis, así como sus respectivas limitaciones.

país cuya jurisdicción podría considerarse altamente descentralizada, resulta importante contar con una noción del volumen de recursos movilizados a nivel local para el desarrollo del sector.

Aun cuando se trata de dos casos, por lo que no es posible extrapolar conclusiones más allá de los mismos, los resultados del cuadro 5 reflejan que la participación del presupuesto del Nivel 3 en el total del Gobierno local es casi 50% mayor que el de la participación del Nivel 1 en el presupuesto del Gobierno central. En efecto, el 0,47% promedio resultado del caso de Argentina (0,45%) y de Brasil (0,48%) excede con creces el promedio de 0,34% analizado en el apartado 2.1.

Una segunda dimensión de análisis se asocia al volumen de recursos involucrados, por cuanto en Colombia y Brasil el presupuesto total del Nivel 3 representa varias veces el del Nivel 1. En efecto, en el caso de Brasil es 3,7 veces superior al presupuesto total identificado en el Nivel 1 (BRL 1.925 millones), mientras que en Colombia es 4,7 (COL\$340.677 millones) (cuadro 3).

Gráfico 2. Comparación de financiamiento destinado a programas de cultura por instituciones nivel 1 y 3 en Brasil y Colombia



Fuente: elaboración propia en base a fuentes oficiales (véase el apartado “Fuentes de información revisadas para elaborar el análisis presupuestario” del anexo 1).

Notas:

* Cuadro 5.

** Cuadro 3.

Cuadro 5. Presupuesto de los gobiernos locales, Nivel 3

País	Tipo de gobierno	Moneda local en millones nominales		Participación
		Total	Cultura	
Argentina	Provincial (2017)	n. d.	n. d.	0,45%
Brasil	Estatal y municipal (2018)	1.497.775	7.195	0,48%
Colombia	Alcaldías y departamentos (2018)	n. d.	1.625.585	n. d.

Fuente: elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales (véase el apartado “Fuentes de información revisadas para elaborar el análisis presupuestario” del anexo 1).

Nota: n. d. = no disponible.

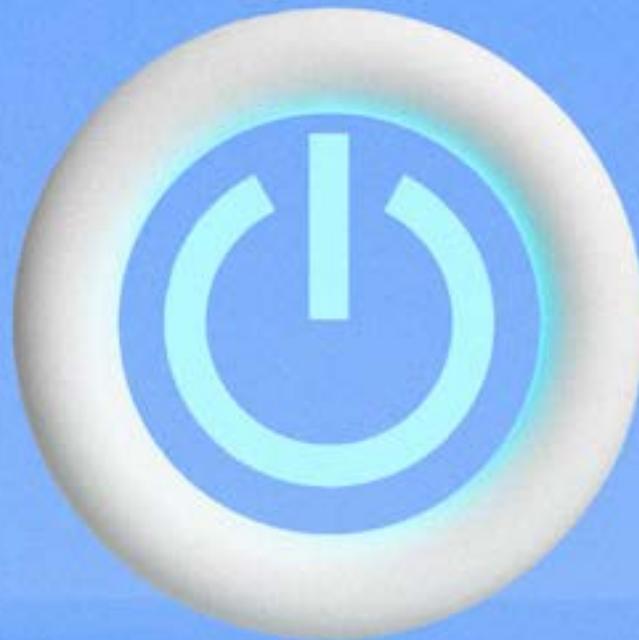
¹⁰ Véase en los cuadros A1.3, A1.4 y A1.5 del anexo 1 la desagregación del presupuesto en instituciones y programas de Nivel 2 de los países analizados.

3

Análisis de medidas de fomento a la economía creativa

A continuación se presentará un resumen de los instrumentos de fomento a la economía creativa reconocidos en los países estudiados bajo la taxonomía definida en el capítulo 1 (Metodología). Tal como se mencionó anteriormente, el objetivo no es dar cuenta exhaustiva de todas las iniciativas existentes en América Latina y el Caribe (ALC), sino más bien mapear y categorizar a través de ejemplos los diversos tipos de instrumentos que se utilizan para la implementación de políticas de fomento a la economía creativa.

Este capítulo se divide en un mapeo de, primero, los instrumentos de apoyo a la oferta, y luego de los instrumentos de apoyo a la demanda. A su vez, cada sección se subdivide en aquellos instrumentos de tipo directo e indirecto, así como de formación de capital humano en el caso de la oferta.



3.1 Fomento a la oferta

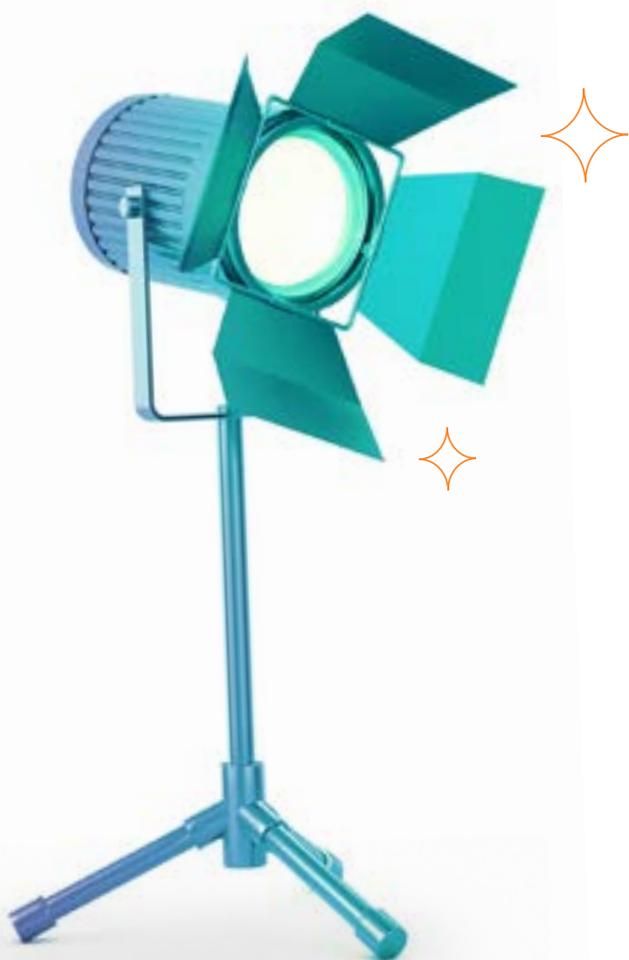
Instrumentos de apoyo directos

En términos generales es posible reconocer en las políticas de fomento una clara tendencia hacia los incentivos a la oferta. Entre ellos prevalece como mecanismo de asignación el de los fondos concursables, que se caracterizan por considerar un campo amplio de intervención. Este tipo de subsidio aborda los diversos sectores culturales y artísticos y distintos ámbitos de la cadena de valor cultural.¹⁴ Además, en la totalidad de los casos analizados las poblaciones objetivo incluyen empresas creativas, artistas o gestores, aunque en algunos casos también a investigadores, instituciones, organizaciones o incluso a la población en general.

La lógica de la concursabilidad implica un cierto calendario de convocatorias semestrales, anuales o bianuales, con enfoques y líneas de concurso diversas. Dichas convocatorias consideran líneas de postulación que abordan distintas etapas de la cadena de valor cultural, a saber: creación, producción, circulación, difusión, e incluso en algunos casos, formación.

Cabe señalar que los fondos concursables que tienen por fin la formación cruzan sus objetivos con aquellos instrumentos de fomento al desarrollo de capital humano. Por ejemplo, en el caso chileno se considera una línea concursable a través de Beca Chile Crea, que plantea como objetivo financiar total o parcialmente proyectos de formación académica de finalización de magíster, master, maestrías, diplomaturas, postítulos, seminarios, congresos y becas de perfeccionamiento como pasantías, talleres, cursos, en Chile y en el extranjero, que contribuyan a instalar competencias, pudiendo tener tanto un objetivo artístico para el desarrollo disciplinar como de competencias técnicas para fortalecer la sostenibilidad de los emprendedores.¹⁵

Algo similar sucede en Colombia, donde el Programa Nacional de Estímulos (PNE), equivalente a los fondos concursables de otros países, incluye investigación, premios y pasantías dentro de las herramientas de fomento que provee, por lo que distintos tipos de becas ocupan gran parte de su presupuesto. Otro caso importante es el de Argentina, que institucionalmente autonomiza al Fondo Nacional de las Artes —principal fuente de financiamiento



¹⁴ Marco conceptual que configura una estructura estilizada de los eslabones involucrados en la producción de la obra o producto creativo —desde la generación de una idea hasta su consumo final por parte del público—, que contempla las siguientes etapas: i) creación; ii) producción/publicación; iii) difusión/comercialización, y iv) exhibición/recepción/transmisión (véanse UNESCO [2009] y European Commission [2017]).

¹⁵ Es por ello que se consideran las Becas Chile Crea dentro de los instrumentos de formación y asistencia técnica.

a la creación— pero no deja de proveer recursos a través de otras fuentes; entre ellas, el Fondo Argentino de Desarrollo Cultural y Creativo, que se encarga de cubrir la profesionalización de los agentes del área y, además, de dar espacio a la innovación del sector y los nuevos medios, como los videojuegos.

Otro caso que cabe destacar es el de los bonos o vouchers a la oferta, en [Uruguay](#). Se trata de bonos otorgados a empresas de los sectores creativos para financiar actividades y servicios de conocimiento (pruebas de conceptos o prototipos, actividades de I+D, etc.) necesarios para innovar y desarrollar nuevos productos o modelos de negocio.

Al existir una amplia gama de fondos concursables como instrumentos de fomento a la oferta en ALC, cabe señalar que no fue posible identificar suficientes evaluaciones de impacto publicadas que avalen la efectividad de estos instrumentos.¹⁶ Si bien dichas evaluaciones fueron destacadas por los responsables de las decisiones como relevantes a la hora de justificar el gasto público en cultura (véase el capítulo 5), es importante notar que no existe consenso respecto de la viabilidad metodológica de aplicar instrumentos de carácter transversal a diferentes tipos de beneficiarios y objetivos (Belfiore y Bennett, 2010). Para remediar la falta, se ha sugerido elaborar metodologías que consideren elementos cualitativos para abordar las dimensiones subjetivas de los instrumentos de fomento.



Al existir una amplia gama de fondos concursables como instrumentos de fomento a la oferta en ALC, cabe señalar que no fue posible identificar suficientes evaluaciones de impacto publicadas que avalen la efectividad de estos instrumentos.

¹⁶ En el caso de Chile existe una evaluación realizada de los Fondos Cultura en dicho país que señala como principal resultado que: “El programa ha probado ser efectivo en el fomento a la formulación de proyectos artísticos y culturales de calidad en cuanto han aumentado el nivel de las postulaciones y la tasa de adjudicaciones a proyectos de calidad evaluados por sus pares. Durante el período estudiado se evaluaron 7.620 proyectos como elegibles, de los cuales se adjudicaron 4.719; es decir, la tasa de adjudicación equivale a 62%” (DIPRES, 2020). Sin embargo, el resultado descrito no da cuenta del alcance de la medida respecto de sus objetivos, estableciendo un indicador de magnitud y alcance que no se asocia a la efectividad del instrumento.

Recuadro 1. Entre las políticas de regulación y la concursabilidad: los casos del Fondo Nacional de las Artes de Argentina y el Fondo de Fomento de las Artes, la Cultura y la Innovación de Ecuador



Creado en Argentina en 1958 como organismo público autárquico, el Fondo Nacional de las Artes (FNA) tiene la potestad de recaudar fondos para el fomento de las artes. Su principal fuente de financiamiento es a través del Dominio Público Pagante u “oneroso” (DPP). El DPP consiste en un gravamen que se debe pagar por el uso de la obra de un autor nacional o extranjero que ha fallecido hace más de 70 años. Esta política pública se considera única y da origen a un ciclo virtuoso que permite que las obras de los artistas de ayer financien a los de hoy. Mientras el creador está vivo, le corresponde recibir los derechos de autor; a partir de su muerte y durante las siete décadas posteriores son sus herederos o los titulares quienes detentan el derecho y, vencido ese plazo, la obra cae en el DPP. Es decir, una vez agotado el plazo de protección legal, si bien no es necesario requerir autorización alguna para la utilización de una obra caída en DPP, sí resulta requisito excluyente el pago del gravamen por dicho uso al Fondo Nacional de las Artes. El uso de una obra es un concepto amplio que incluye su edición, reproducción, representación, ejecución, traducción y adaptación.

Alcance: durante el ejercicio correspondiente al año 2018 se otorgaron 730 becas de formación y creación, 71 préstamos (microcréditos, préstamos generales e hipotecarios), 116 premios por concursos y 167 subsidios (destinados a proyectos y mejoras de espacios culturales y apoyos a cooperativas de teatro y danza), por un monto total de \$76.890.990 que alcanzaron a más de 1.000 beneficiarios.



En Ecuador, el Fondo se creó en 1984, con el nombre de Fondo de Cultura, con la finalidad de financiar la ejecución de proyectos culturales de interés nacional o regional, debidamente calificados por el Consejo Nacional de Cultura, a través de su Comité Ejecutivo. De conformidad con esta normativa, el Fondo se financiaba principalmente con 15% del presupuesto anual que el Banco Central destinaba a los programas de cultura en general, y con 5% de las utilidades anuales del Banco Ecuatoriano de Desarrollo. Este tipo de política pública se centró en financiar proyectos artísticos y culturales con recursos reembolsables y no reembolsables que cumplieran con los parámetros definidos por el Comité Ejecutivo. Sin embargo, se evaluó que los estándares establecidos dificultaban el acceso a los recursos por parte de los potenciales beneficiarios, generando un superávit, por lo que en 2016 se tramitó la Ley Orgánica de Cultura que creó el Fondo de Fomento de las Artes, la Cultura y la Innovación. Este instrumento cuenta con los recursos acumulados por más de 20 años, y actualiza las fuentes de ingreso. De acuerdo con la [Ley Orgánica](#), los recursos provienen en su mayoría de: i) el 5% de las utilidades anuales del Banco de Desarrollo del Ecuador BP; ii) otros recursos asignados desde el presupuesto general del Estado; iii) el importe de las multas y sanciones que impongan instituciones y organismos que conforman el Sistema Nacional de Cultura por las infracciones previstas en esta Ley, su Reglamento y las demás normas que se expidan para el efecto; iv) el importe de las multas y sanciones a medios de comunicación que se generen por infracciones por incumplimiento de lo establecido en la Ley Orgánica de Comunicación; v) aportes provenientes de la cooperación internacional y los recursos provenientes del financiamiento externo; vi) aportes provenientes de los instrumentos relacionados con el fomento de la innovación dispuestos en la Constitución; vii) donaciones y legados, y viii) otros aportes que se asignaren de conformidad con la Ley.

Alcance: en Ecuador el Fondo representa una de las herramientas más importantes para la ejecución de la política pública. Haciendo un recuento, desde el año 2016 se entregaron un total de USD 15.547.953 a alrededor de 1.323 proyectos artísticos y culturales.

Los fondos concursables o sus equivalentes no son el único mecanismo de implementación de los instrumentos que financian directamente a la oferta. Otro tipo de mecanismo subsidiario presente es lo que se denominó “asignación directa” a los efectos de este estudio; es decir, otorgar financiamiento a partir de un criterio técnico o artístico sin tener que pasar por un proceso de concursabilidad. Un ejemplo es la Partida Legal de Fondos del Cine del Instituto de Cine y Audiovisual de Uruguay (ICAU), que financia parte de los proyectos audiovisuales mediante concursos pero también crea una Comisión Ejecutiva Permanente que establece criterios para otorgar financiamiento directo a proyectos audiovisuales destacados en sus etapas de difusión e internacionalización.

Por otro lado, existen algunas formas de créditos para la oferta creativa que vale la pena describir en mayor detalle. En ese marco, es posible reseñar que además de fundar el Instituto Nacional de Cine y Audiovisual de Argentina, la Ley del Cine también reglamentó el mecanismo de los préstamos a empresas productoras, exhibidores y laboratorios asociados al cine para la compra de equipamientos o también para el financiamiento de obras audiovisuales, tanto ficcionales como documentales.

Otro caso que debe considerarse en cuanto a los créditos a la oferta son los Bonos Naranja, que cuentan con indicadores presentes en el Primer Informe Anual de Bonos Naranja, de 2019. En el marco de la Ley Naranja (Ley 1.834), Bancoldex de Colombia emitió los denominados Bonos Naranja, una línea de bonos para inversión emitidos por el sector privado. La recaudación estuvo destinada única y exclusivamente a la financiación vía crédito de proyectos del sector creativo divididos en tres categorías: i) industrias culturales convencionales; ii) creaciones funcionales, nuevos medios y software, y iii) artes y patrimonio. Dicho aporte se resume en un desembolso para el sector de 467 millones de pesos colombianos (Bancoldex, 2019).

Los beneficiarios principales del proyecto son artistas, gestores y organizaciones del sector cultural. No obstante, se entiende que indirectamente el beneficio también es percibido por los inversores, quienes reciben ganancias que son producto de la compra de bonos.



Recuadro 2. Créditos para el sector creativo: el caso de Colombia



Tras promulgar la Ley Naranja (Ley 1.834) en 2017, Colombia se convirtió en uno de los casos que mayor interés ha suscitado en la región por sus políticas de fomento a la economía creativa, lo cual fue corroborado mediante las entrevistas. De ella se desprenden iniciativas cuyo foco central está en los emprendedores del sector creativo, mediante estrategias que atañen a mecanismos de asignación como beneficios tributarios, fomento productivo a través de asistencia técnica a emprendimientos y créditos.

Así, parte de su modelo incluye el trabajo mancomunado con entidades como el Banco de Desarrollo Empresarial y Comercio Exterior (Bancoldex), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Unidad de Desarrollo e Innovación del Ministerio de Comercio de Colombia (iNNpulsa Colombia) y del Fondo Emprender del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). De este modo, se da la creación de líneas de crédito para emprendimientos creativos materializadas específicamente en los Bonos Naranja, que hasta 2019 han beneficiado a más de 3.000 empresas creativas, de las cuales 64% son pyme (Bancoldex, 2019). Por lo demás, los Bonos Naranja se han planteado como una información que se estará pu-

blicando de manera anual. Ello no es corroborable aún debido a que a la fecha existe solo un informe; no obstante, es más que destacable como una buena práctica por establecer.

La importancia de una iniciativa de este orden radica en que la economía naranja requiere de un impulso especial ya que las empresas del sector no tienen las mismas posibilidades que otras áreas de la economía para acceder a créditos y préstamos. Además, pese a que buena parte de las empresas del sector son pyme, solo un tercio de ellas sobreviven luego de tres años de existencia (Sierra, Villacorta y Rueda, 2020).

Otros programas de impulso a la economía creativa son el sello “Creado en Colombia”, que promueve bienes y servicios culturales y científicos colombianos; programas de innovación y tecnologías emergentes como “Manufactura Inteligente”; el aumento de becas y créditos orientados a la investigación en cultura y creatividad; la reducción gradual de la tarifa de renta presuntiva, y la deducción total del IVA pagado en importación, construcción, formación o adquisición de activos fijos (Grupo Bancolombia, 2018).



Cuadro 6. Resumen de los instrumentos de apoyo directos

Medida	Mecanismos de asignación	Países con estos mecanismos	Programa	Fuente
Subsidios, subvenciones y bonos	Fondos concursables	Colombia	Programa Nacional de Estímulos (2019): tiene como propósito movilizar a los artistas, creadores, investigadores y gestores culturales colombianos, ya sea en el ámbito nacional o internacional, para que en las más diversas disciplinas reciban un estímulo a su quehacer a través de becas, pasantías, premios nacionales, reconocimientos o residencias artísticas.	MinCultura
		Chile	Fondo Cultura (1992): mediante diferentes fondos concursables (ya sea divididos sectorialmente o bajo una lógica nacional/regional), se financian parcial o totalmente distintas modalidades relacionadas con la cultura y la economía creativa. Entre los ámbitos financiables se considera la internacionalización, difusión, circulación y creación, etc. Estos fondos apuntan a artistas o gestores culturales.	Fondos Cultura
		Argentina	Fondo Nacional de las Artes (1958): financia el desarrollo de proyectos de artistas, gestores y organizaciones culturales sin fines de lucro pertenecientes a los siguientes sectores: Arquitectura, Artesanías, Arte y Tecnología, Artes Audiovisuales, Artes Escénicas, Artes Visuales, Diseño, Letras, Música y Patrimonio.	Fondo Nacional de las Artes



Cuadro 6. Resumen de los instrumentos de apoyo directos (cont.)

Medida	Mecanismos de asignación	Países con estos mecanismos	Programa	Fuente
		Brasil	<p>Fundo Nacional de Cultura (1991): apoyo directo mediante recursos presupuestarios a proyectos específicos seleccionados principalmente mediante concursos públicos. Se enfoca en la distribución de recursos de forma equilibrada en distintas regiones del país.</p>	<p>Lei de Incentivo à Cultura</p>
		Uruguay	<p>Fondos Concursables para la Cultura (2020): consiste en una instancia de financiamiento para personas físicas y jurídicas en los siguientes sectores: Artes visuales, Fotografía, Danza, Teatro, Arte circense y Títeres, Música, Videojuegos y Propuestas editoriales.</p>	<p>Ministerio de Educación y Cultura</p>
			<p>Vouchers de innovación para empresas de las industrias creativas: es una iniciativa implementada por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), que contempla la asignación de vouchers a la oferta y la demanda. Entre sus cinco instrumentos, los siguientes tres se asocian al fomento de la oferta: i) “Validación técnica y comercial para industrias creativas”, que financia la exploración de viabilidad técnica y comercial de un concepto; ii) “Conexiones creativas”, que financia proyectos de innovación conjunta de empresas del sector creativo, y iii) “Vouchers de innovación para empresas de las industrias creativas”, que financian el acceso del sector creativo a contratar empresas de otros sectores productivos.</p>	<p>Agencia nacional de investigación e innovación</p>



Cuadro 6. Resumen de los instrumentos de apoyo directos (cont.)

Medida	Mecanismos de asignación	Países con estos mecanismos	Programa	Fuente
		Paraguay	Fondos Cultura para Proyectos Ciudadanos (2020): busca favorecer la participación de creadores, agentes y productores culturales y fortalecer el posicionamiento de la dimensión cultural en los procesos de inserción e integración nacional e internacional a través de una convocatoria pública abierta a iniciativas ciudadanas provenientes de todo el territorio nacional.	Secretaría Nacional de Cultura
	Asignación directa	Uruguay	Partida Legal de Fondos del Cine del Instituto de Cine y Audiovisual de Uruguay (2008): contempla financiamiento a través de una modalidad no concursable bajo las líneas de “Promoción del cine nacional”, “Posicionamiento Internacional” y “Difusión de contenidos audiovisuales”, donde los proyectos son evaluados por una Comisión Ejecutiva Permanente que vela por el cumplimiento de las condiciones mes a mes.	ICAU
		Argentina	Subsidios por Exhibición en Salas INCAA (2008): es un subsidio vinculado al nivel de audiencia en la exhibición de la película beneficiaria. La norma vigente establece criterios asociados al nivel de relevancia e interés experto de la película (definido por el INCAA), el alcance de la producción, la categoría (animación, ficción o documental), entre otros.	INCAA



Cuadro 6. Resumen de los instrumentos de apoyo directos (cont.)

Medida	Mecanismos de asignación	Países con estos mecanismos	Programa	Fuente
Créditos	Se asigna a través del cumplimiento de ciertas condiciones mínimas, ya sea responder a objetivos estratégicos, pertenecer a sectores determinados de la industria creativa o apoyar la manufactura o conversión de materias primas.	Argentina	Créditos INCAA (2012): préstamos para empresas productoras o exhibidores y laboratorios para compra de equipamiento y materiales, instrumental y accesorios para el equipamiento industrial de la cinematografía y para el mejoramiento de las salas cinematográficas, respectivamente. Entre las características del crédito se destaca que cuentan con un periodo de gracia de entre 12 y 24 meses y un interés del 4%.	INCAA
		Colombia	Bonos Naranja (2018): línea de bonos puestos en venta cuya recaudación estuvo destinada única y exclusivamente a la financiación vía crédito de proyectos del sector creativo dividido en tres categorías: i) industrias culturales convencionales; ii) creaciones funcionales, nuevos medios y software, y iii) artes y patrimonio.	Reporte Bonos Naranja

Fuente: elaboración propia.

Instrumentos de apoyo indirectos

En cuanto a los aportes indirectos realizados a la oferta creativa, los beneficios tributarios están presentes en varios países de ALC, destacándose casos como Brasil, Chile, Colombia y Ecuador. Si bien no es posible rastrear las iniciativas a nivel de la información presupuestaria disponible, sientan un precedente que debe recogerse cualitativamente. Estas pueden separarse en dos grupos: aquellas que se enfocan en otorgar los beneficios tributarios a donantes del sector privado y otras centradas en artistas, organizaciones y empresas creativas y culturales.

En el primer grupo, aparecen la Ley de Incentivo Fiscal de Brasil (o Ley Rouanet), la Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria de Ecuador y la Ley de Donaciones Culturales de Chile (o Ley Valdés). En todas ellas se busca que las empresas con giros de otros sectores de la economía entreguen financiamiento o bienes a organizaciones validadas del sector creativo a cambio de reducciones tributarias, método que es entendido en Brasil, además, como mecenazgo, y que es una política pública habitualmente estudiada en virtud de su replicabilidad.

Ahora bien, también existen casos donde el beneficio impositivo recae en artistas u organizaciones culturales. Tal es el caso de Colombia, donde la Ley de Economía Naranja libera el 100% del IVA para organizaciones del sector que cumplan con un mínimo de empleos generados a definir por el Gobierno nacional (aunque no son inferiores a tres trabajadores) y de inversión realizada. En Ecuador se ofrecen incentivos similares, entregando exenciones al impuesto a la renta durante los primeros 5 a 7 años de las nuevas inversiones, aunque también añade incentivos a la contratación de artistas (Ministerio de Cultura) (cuadro 7).



Aparecen la Ley de Incentivo Fiscal de Brasil (o Ley Rouanet), la Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria de Ecuador y la Ley de Donaciones Culturales de Chile (o Ley Valdés). En todas ellas se busca que las empresas con giros de otros sectores de la economía entreguen financiamiento o bienes a organizaciones validadas del sector creativo a cambio de reducciones tributarias.

Recuadro 3. El caso de Ecuador: Plan Integral de Fomento a la Cultura (Plan Ecuador Creativo)



Si bien es un programa muy reciente y, por ende, aún no posee medios de verificación de su impacto y eficacia, el Plan Ecuador Creativo que opera desde 2019 en el país costeño amerita atención. Consta de diversas iniciativas desplegadas en dos fases y que cubren distintos tipos de políticas del espectro de incentivos a la oferta, aunque con especial énfasis en los beneficios tributarios.

La primera fase incluyó tarifa IVA cero para servicios artísticos y culturales seleccionados, partidas arancelarias liberadas de tributo a comercio cultural exterior, financiamiento crediticio a distintas etapas de la cadena productiva en artes y cultura de la mano de BANEQUADOR y, por último, redistribución de los recursos públicos para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) contraten a artistas.

La segunda fase, en cambio, se centra en iniciativas vinculadas con el tratamiento diferenciado en el sistema tributario; la primera se trata de la exención tributaria a nuevas inversiones en servicios culturales y artísticos durante 5-7 años. Además, los gastos que realicen las distintas empresas por organización o patrocinio de eventos artísticos y culturales previamente reglamentados y limitados gozan de una exención adicional a los gastos en su base imponible de 50%.

Para la puesta en marcha de estos incentivos ha sido importante contar con el Registro Único de Artistas y Gestores Culturales (RUAC), plataforma que pretende centralizar la información y simplificar el acceso a los programas dispuestos.



Cuadro 7. Resumen de los instrumentos de apoyo indirectos

Medida	Mecanismos de asignación	Países con estos mecanismos	Programa público	Fuente
Beneficio tributario	Beneficios tributarios en gastos o inversión durante el proceso de producción para artistas u organizaciones culturales	Colombia	<p>Ley de Financiamiento (2017): impulso a las empresas de economía naranja, con cero impuesto de renta durante los primeros siete años, circunscrito a la generación de un mínimo de empleos y una inversión de \$Col 151.000.000. Además, los contribuyentes tienen derecho a un descuento de 100% del IVA pagado en activos fijos reales productivos, se elimina la renta presuntiva y se genera la posibilidad de tomar el ICA como descuento tributario. Cabe destacar que dichos beneficios pueden ser percibidos tanto por empresas u organizaciones propias de la economía naranja como por aquellas que se relacionan indirectamente a tres tipos de actividades definidas como creativas: i) Artes y Patrimonio: artes visuales, artes escénicas, educación y turismo y patrimonio cultural; ii) Industrias culturales: editorial, fonográfica y audiovisual, y iii) Creaciones funcionales, nuevos medios y software de contenidos.</p>	<p>Definición de áreas y segmentos de la economía naranja DANE Ley Naranja</p>
		Ecuador	<p>Incentivos Tributarios (de Ecuador Creativo) (2019): exención del Impuesto a la Renta durante 5-7 años en nuevas inversiones en servicios culturales y artísticos; deducibilidad del 150% del pago del impuesto a la renta para sociedades que canalicen recursos para financiar la realización de eventos artísticos o culturales.</p>	<p>Ministerio de Cultura y Patrimonio (2019), Informe de Rendición de Cuentas</p>



Cuadro 7. Resumen de los instrumentos de apoyo indirectos (cont.)

Medida	Mecanismos de asignación	Países con estos mecanismos	Programa público	Fuente
	Beneficios tributarios especiales por invertir/donar en cultura para el sector privado	Brasil	Ley de Incentivo Fiscal (Ley Rouanet) (1991): la Ley 8.313 instituyó que cuando un productor cultural, artista o institución planea celebrar un evento cultural, presenta su proyecto a la actual Secretaría Especial de Cultura del Ministerio de Ciudadanía para recibir el sello de la Ley de Incentivos Culturales. Si se aprueba la propuesta presentada, el productor podrá recaudar fondos de individuos o empresas ofreciéndoles la oportunidad de reducir ese apoyo del impuesto sobre la renta.	Lei de Incentivo á Cultura
		Ecuador	Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria (de Ecuador Creativo) (2019): mediante la publicación de la Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria, los gastos por organización y patrocinio de eventos artísticos y culturales (de conformidad con las excepciones, límites, segmentación y condiciones establecidas en el reglamento) podrán gozar de una exención en su base imponible de un 50% adicional a su gasto. Se trata de un estímulo adicional para que las grandes, medianas y pequeñas empresas decidan apostar por un proyecto cultural como parte de su patrocinio o publicidad.	Ministerio de Cultura y Patrimonio (2019), Informe de Rendición de Cuentas



Cuadro 7. Resumen de los instrumentos de apoyo indirectos (cont.)

Medida	Mecanismos de asignación	Países con estos mecanismos	Programa público	Fuente
		Chile	<p>Ley de Donaciones Culturales (2001): los beneficiarios que define la Ley pueden presentar sus proyectos al Comité Calificador de Donaciones Culturales. Cuando el Comité aprueba el proyecto, la Secretaría Ejecutiva emite un certificado y el beneficiario puede optar por que un resumen del proyecto se publique en el Banco de Proyectos Aprobados. Entonces, los distintos tipos de donantes que define la ley pueden donar dinero o especies al proyecto aprobado y obtener beneficios tributarios a cambio.</p>	<p>Ley de Donaciones Culturales</p>

Fuente: Elaboración propia.



Formación de capital humano y asistencia técnica

La última expresión de las políticas de fomento a la economía creativa enfocadas en la oferta tiene que ver con la formación de capital humano y la asistencia técnica. Dichas políticas se caracterizan por tener como población objetivo a artistas, productores, gestores y todo tipo de trabajadores del sector.

Entre esta clase de iniciativas, destaca la ya mencionada relación estrecha con los fondos concursables, donde estos últimos incluyen en ocasiones el otorgamiento de becas o incentivos similares. Tal es el caso de las Becas Chile Crea, enfocadas en financiar cursos, diplomaturas o posgrados orientados a artistas de distintos sectores creativos y a la generación de conocimiento académico en el área.

En contraste, la Ley de Economía Naranja de Colombia incluye la formación dentro de sus pilares, pero la lleva a cabo mediante la profesionalización de los servicios de los sectores creativos en su eje centrado en industrias, por un lado, y el fomento de la recolección de información y datos que permitan caracterizar a la economía creativa, por el otro, de lo que se deduce —aunque no explícitamente— una intención en el largo plazo de que dichas iniciativas puedan ser comprobables y medibles en su impacto.

Similar es el caso argentino de la Formación en Gestión Cultural Pública, que no solo capacita en la relación con el aparato público federal, sino que también otorga herramientas de gestión y de contenidos. Algo similar sucede con Trinidad y Tobago y su Artist Portfolio Development Programme, que busca sobre todo refinar el portafolio de artistas de la música para mejorar las posibilidades de internacionalizar sus carreras.



Recuadro 4. Impulso al sector creativo a través del enfoque de desarrollo de competencias y la relevancia de la coordinación con otros ministerios: el caso de ChileCreativo (CORFO)



ChileCreativo es un programa lanzado en el año 2017 en el marco de las sinergias establecidas entre dos instrumentos de política: la [Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento](#) impulsada por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y el [Plan Nacional de Fomento a la Economía Creativa](#) liderado por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Entre sus características distintivas se encuentra que materializa una alianza político-privada, cuyas medidas son ejecutadas por la Corporación de Fomento (CORFO) pero diseñadas por un Directorio constituido por representantes de otras instituciones públicas, tales como el Ministerio de las Culturas, representantes del sector privado y de la sociedad civil –fundaciones, asociaciones gremiales, empresas y otros organismos asociados directa o indirectamente a la economía creativa–.

ChileCreativo tiene por objetivo “potenciar la economía creativa en Chile, priorizando en una primera etapa cuatro subsectores: música, editorial, diseño y audiovisual” (ChileCreativo, 2020). Dentro de dichas áreas, el programa se enfoca en la exportación de bienes y servicios creativos relacionados con los sectores mencionados.

De esta forma, se realizan estudios de diagnóstico y caracterización de las diversas industrias creativas, mediación, asesorías, y se generan vínculos entre artistas y gestores promoviendo la innovación de las economías creativas. En sentido estricto, ChileCreativo comprende varias políticas de fomento que atañen a diversos puntos de la economía creativa, desde la formación de capital humano hasta la investigación.

Un ejemplo del enfoque de ChileCreativo puede evidenciarse en el programa [Factoría Musical](#) o [Factoría Audiovisual](#), cuyo objetivo es potenciar y diversificar a las empresas de los respectivos sectores a través de la mejora del estándar de sus portafolios, el desarrollo empresarial, el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos y la inserción en nuevos mercados, entre otros.



Cuadro 8. Resumen de los instrumentos de formación de capital humano y asistencia técnica

Medida	Mecanismos de asignación	Países con estos mecanismos	Programa público	Fuente
Capacitaciones y desarrollo de capacidades	Programas de formación y capacitación para artistas y gestores	Colombia	Implementación del Programa de emprendimiento e industrias culturales (2008): se organiza en cinco componentes: i) implementar procesos de formación para el emprendimiento cultural; ii) fomentar la articulación interinstitucional; iii) generar investigación y conocimiento para el emprendimiento y las industrias culturales; iv) gestionar fuentes de financiamiento para el emprendimiento y las industrias culturales, y v) promover la circulación y el acceso para el emprendimiento cultural.	Ministerio de la Cultura de Colombia
		Argentina	Formación en Gestión Cultural Pública (desde el año 2000 en algunas provincias): es una propuesta de capacitación para gestores culturales públicos que tiene por finalidad contribuir a la profesionalización de los trabajadores culturales. Sus pilares formativos son: i) calidad de contenidos; ii) alcance federal; iii) accesibilidad de la oferta; iv) concepción práctica, y v) jerarquización del gestor cultural.	Ministerio de Cultura
		Chile	Becas Chile Crea (Fondos Cultura) (2019): se centra en el financiamiento total o parcial de proyectos de formación académica de finalización de postítulos de todo tipo, seminarios, congresos y becas de perfeccionamiento como pasantías, talleres y cursos, en Chile y en el extranjero.	Becas Chile Crea



Cuadro 8. Resumen de los instrumentos de formación de capital humano y asistencia técnica (cont.)

Medida	Mecanismos de asignación	Países con estos mecanismos	Programa público	Fuente
Fomento productivo a través de asistencia técnica a emprendimientos	Servicios públicos especializados para brindar asistencia a emprendimientos	Chile	ChileCreativo (CORFO) (2017): programa producto de una alianza público-privada, impulsada por la Corporación de Fomento Productivo (CORFO) que apoya el emprendimiento, la innovación y la competitividad, además de fortalecer el capital humano y las capacidades tecnológicas.	Programa ChileCreativo
		Trinidad y Tobago	Artist Portfolio Development Programme (2018): conceptualizado con la intención de elaborar anualmente un portafolio de artistas musicales para que accedan a la oportunidad de tener una carrera mundial y exportar su talento a otros países.	Finanzas de Trinidad y Tobago

Fuente: elaboración propia.

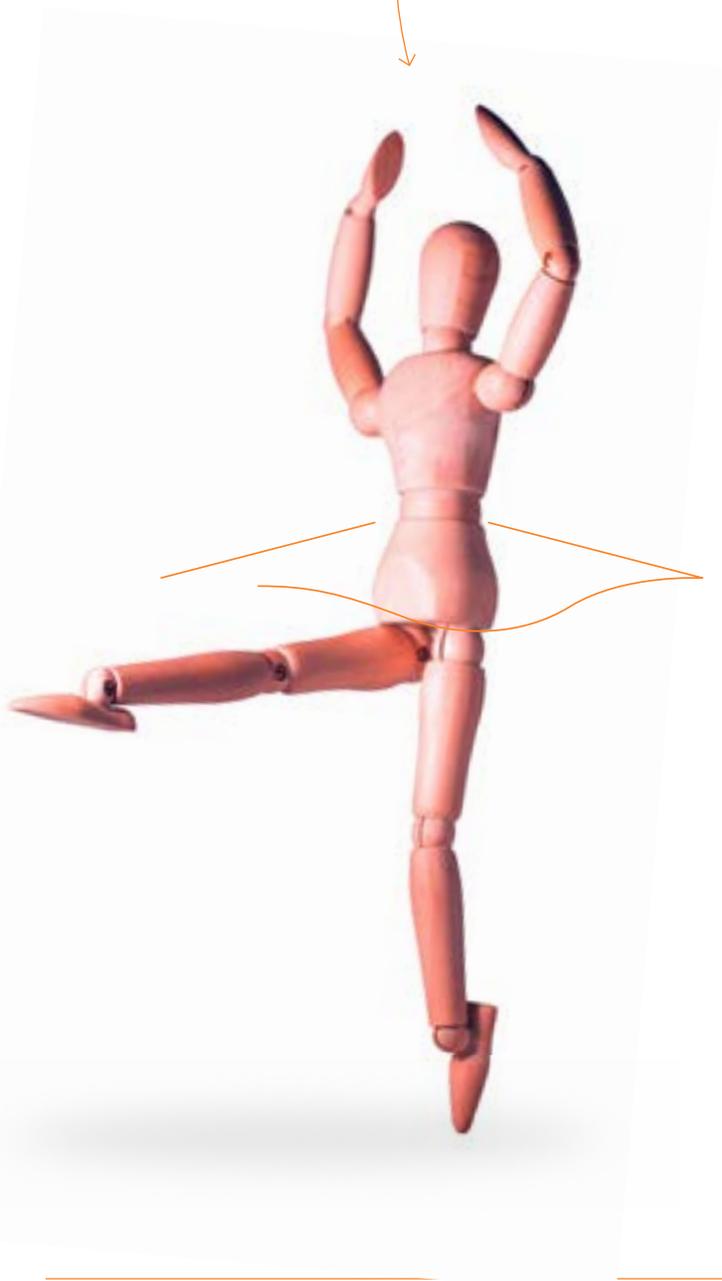
3.2 Fomento a la demanda

Si bien en términos de cantidad de políticas de fomento a las economías creativas la oferta es preponderante, la demanda es un desafío en proceso de ser abordado y resuelto, y un aspecto clave que debe fomentarse, tal como lo manifiestan los propios responsables de la toma de decisiones.

En este sentido, un desafío relevante refiere a cómo el fomento a la creación se condice y relaciona con el fomento al consumo cultural. Es decir, cómo se equilibran los incentivos generados por el lado de la oferta con la demanda real. En este punto, los encargados de la toma de decisiones abordan el tema de la formación de públicos como un elemento fundamental para la política cultural a largo plazo. Además, comentan que al hablar de demanda se engloba a toda la población de un país, lo que implica una amplia diversidad cultural y un dilema en términos de medición y diseño de las iniciativas por el lado del consumo y la participación cultural.

Voucher de consumo intermedio y final

En cuanto al impulso del consumo intermedio de bienes y servicios creativos, los ejemplos más evidentes son aquellos que se entregan mediante instrumentos directos. Existe el financiamiento mediante vouchers creativos para empresas privadas que requieran contratar servicios o prestaciones de artistas u organizaciones del sector creativo. Tal es el caso de los vouchers de innovación para contratación de empresas de las Industrias Creativas de la Asociación Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay y de los Bonos Creativos implementados a través del Programa de Promoción de Economía Creativa de CIRD en Paraguay.



Recuadro 5. Vouchers de innovación: el Programa de Promoción de Economía Creativa de CIRD en Paraguay y el Programa de Innovación en las Industrias Creativas de ANII en Uruguay



A nivel latinoamericano, se identifican dos experiencias asociadas al fomento de la demanda, a través de consumo intermedio y final, que se han implementado en Paraguay y Uruguay apoyadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En el caso de Paraguay, el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), de forma conjunta con el BID, impulsó el programa “Promoción de Economía Creativa en Paraguay”, el cual tras un diagnóstico de la situación de la economía naranja del país propuso una serie de medidas con el objetivo de estimularla.

Uno de sus componentes son los Bonos Creativos, herramienta de cofinanciamiento para proyectos creativos mediante vouchers para el desarrollo de obras, productos y servicios culturales y creativos con originalidad, innovación y tecnología. Estos bonos se insertaron a lo largo de las distintas cadenas de valor, buscando tejer un puente entre la economía tradicional y las industrias creativas, con un monto entregado que entre 2017 y 2020 ascendió a USD 312.000, complementados con una contrapartida de alrededor de USD 480.000. El monto total de proyectos beneficiados a través del instrumento fue de 64 iniciativas asociadas tanto al fomento de la oferta como de la demanda.

En relación con Uruguay, el Programa de Innovación en las Industrias Creativas es una iniciativa implementada por el Nivel 2 a través de la Agencia Na-

cional de Investigación e Innovación (ANII). Si bien la agencia es transversal a distintos sectores de la economía, se especifica según atiende a los distintos rubros, presentando distintos programas de innovación para elementos de su economía, incluida la cultura. El programa fue diseñado y financiado en colaboración con el Laboratorio de Innovación (BID LAB) y la División de Competitividad, Tecnología e Innovación del BID, respectivamente.

Para el sector creativo, ANII cuenta con cinco instrumentos en el programa, de los cuales dos están asociados al fomento de la demanda de servicios creativos por parte de empresas pertenecientes a otros sectores económicos. Por un lado está “Exploración creativa”, que busca promover que las empresas de sectores tradicionales se vinculen con empresas de las industrias creativas para explorar el desarrollo de acciones disruptivas que puedan agregar innovación y valor diferencial a productos, servicios, procesos o formas de comercialización de las empresas tradicionales, otorgando hasta UYU 160.000 no reembolsables. El segundo programa es “Vouchers de innovación para contratar empresas de las industrias creativas”, que opera a través de financiamiento directo para contratar empresas creativas.

A lo largo de su implementación, entre 2017 y 2020, un total de 385 empresas se vieron fortalecidas gracias a los vouchers (incluidos instrumentos de oferta y demanda).



En relación con el consumo final, existen vouchers otorgados directamente a los ciudadanos, política implementada en Brasil y Argentina. En el primer caso, Vale Cultura es una iniciativa impulsada desde el Nivel 1, que otorga un presupuesto a cada trabajador que perciba ingresos menores a un cierto monto mensual predefinido por el programa. De esta manera, en conformidad con los ingresos de los trabajadores, la iniciativa pretende ampliar el acceso a la cultura por parte de la población de bajo nivel socioeconómico, al entregar recursos que sus beneficiarios pueden utilizar en cine, música, teatro, entre otros sectores de la industria creativa.

En el caso de Argentina, el Pase Cultural es una tarjeta dirigida tanto a estudiantes de 4.º, 5.º y 6.º año de escuelas secundarias públicas, como a la totalidad de docentes de escuelas públicas de la ciudad de Buenos Aires. Los beneficios contemplan, por una parte, que los estudiantes reciban ARP 250 mensuales, los cuales pueden utilizarse para la compra de entradas o libros en salas, cines, teatros, espacios culturales, librerías y comercios adheridos. Por otra parte, tanto docentes como estudiantes acceden a descuentos en los espacios y comercios adheridos al programa, y una entrada gratuita por mes para espectáculos de teatro y danza en espacios culturales. Además de destacar el hecho de que se trata de una iniciativa focalizada en el fomento a la demanda, cabe señalar que se implementa bajo la órbita del Ministerio de Cultura de la ciudad de Buenos Aires; es decir, corresponde al Nivel 3.



De esta manera, en conformidad con los ingresos de los trabajadores, la iniciativa pretende ampliar el acceso a la cultura por parte de la población de bajo nivel socioeconómico, al entregar recursos que sus beneficiarios pueden utilizar en cine, música, teatro, entre otros sectores de la industria creativa.

Cuadro 9. Resumen de los instrumentos de voucher de consumo final e intermedio

Medida	Mecanismos de asignación	Países con estos mecanismos	Programa público	Fuente
Voucher para el consumidor intermedio	Postulación a fondos no reembolsables previa evaluación del perfil por parte de un comité	Uruguay	Programa de Innovación en las Industrias Creativas (2017) : promueve la vinculación entre empresas del sector tradicional y empresas del sector creativo para generar innovación y mejora en productos, servicios, procesos o formas de comercialización. Entre los objetivos se encuentra fomentar la generación de proyectos colaborativos de mayor tamaño.	ANII
		Paraguay	Promoción de Economía Creativa en Paraguay (2017) : dentro de este plan se otorgan los Bonos Creativos, cofinanciamiento para proyectos creativos mediante vouchers para el desarrollo de obras, productos y servicios culturales y creativos con originalidad, innovación y tecnología.	CIRD
Voucher para el consumidor final	Asignación según nivel socioeconómico	Brasil	Vale Cultura (2013) : creado en 2013 con el objetivo de democratizar el acceso a la cultura, se trata de un beneficio de BRL 50 mensuales concedido a los trabajadores con ingresos de hasta cinco salarios mínimos para ser utilizado exclusivamente en el consumo de productos y bienes culturales como obras de teatro, cine, exposiciones en museos, espectáculos, conciertos, circo, CD, DVD, instrumentos musicales, libros, revistas y periódicos. El beneficio también puede utilizarse para pagar mensualidades de cursos de artes plásticas, artes audiovisuales, danza, circo, fotografía, música, literatura o teatro.	Sitio oficial Fuente secundaria



Cuadro 9. Resumen de los instrumentos de voucher de consumo final e intermedio (cont.)

Medida	Mecanismos de asignación	Países con estos mecanismos	Programa público	Fuente
	Asignación a estudiantes de 4.º, 5.º y 6.º año y a docentes de escuelas públicas de la Ciudad de Buenos Aires	Argentina	Pase Cultural (2018): es una tarjeta para que los estudiantes puedan acceder a beneficios especiales como descuentos, entradas gratuitas y un crédito semestral de ARP 2.000 para disfrutar de las actividades culturales que elijan. Asimismo, los docentes tienen acceso a entradas gratuitas y descuentos especiales.	DisfrutemosBA

Fuente: Elaboración propia.



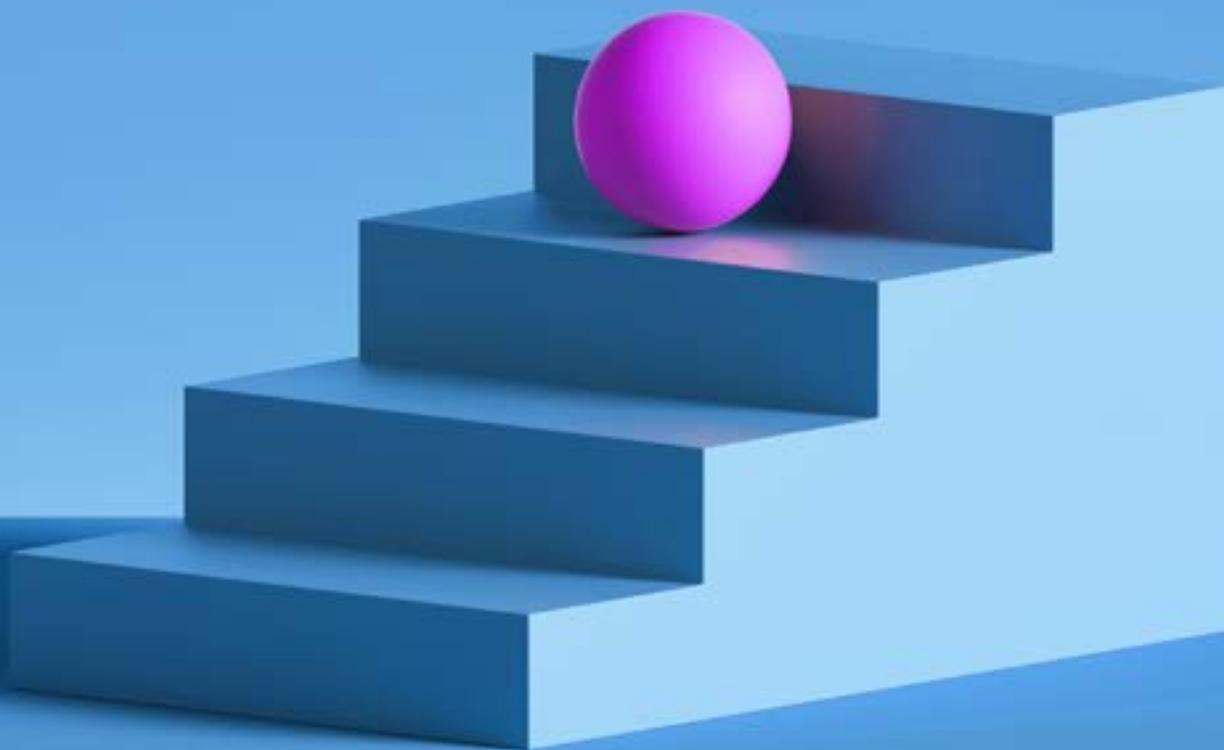
Medidas de regulación de precios

Otra forma de proveer financiamiento a la demanda es a través de fomentos indirectos expresados en regulaciones de precios; es decir, un tratamiento impositivo diferenciado para bienes culturales. La política en la materia más extendida en la región es la exención tributaria al sector editorial. El consumo de libros está exento de impuestos en países como Argentina, México, Perú, República Dominicana y Uruguay, o cuenta con un arancel diferenciado, como en el caso de Bolivia. En el caso de Chile, el país no implementa tarifas diferenciadas, por lo que se aplica la totalidad del Impuesto al Valor Agregado normal (IVA) equivalente a 19% (cuadro 10).

Cuadro 10. Resumen de los instrumentos de regulación de precios

Medida	Mecanismos de asignación	Países con estos mecanismos	Programa público	Fuente
Regulación de precios	Tratamiento impositivo diferenciado para bienes culturales	Mayoría de América Latina, excepto Chile	Exención tributaria a la compra de libros: reducción tributaria parcial o exención total de impuesto a la compra de libros	VAT/GST on Books & E-books. An IPA/FEP Global Special Report. International Publishers Association

Fuente: Elaboración propia.



4

Aprendizajes, desafíos y expectativas de los responsables de la toma de decisiones

El principal desafío que enfrentan los responsables de las decisiones es el bajo presupuesto que se les asigna para implementar las iniciativas. Es en este punto donde concuerdan la mayoría de los entrevistados y agregan que, en términos comparativos, suele ser una de las áreas con menor presupuesto respecto del resto de los campos de acción gubernamental.



4.1 Incertidumbre frente al presupuesto: desafíos en torno a cuánto, cuándo y cómo asignar

El principal desafío que enfrentan los responsables de las decisiones es el bajo presupuesto que se les asigna para implementar las iniciativas. Es en este punto donde concuerdan la mayoría de los entrevistados y agregan que, en términos comparativos, suele ser una de las áreas con menor presupuesto respecto del resto de los campos de acción gubernamental. Sumado a esto se menciona que independientemente de las necesidades y demandas surgidas durante el año de pandemia, el presupuesto en cultura es escaso ante las múltiples necesidades que tiene el sector, asociadas no solo a la ejecución de actividades, sino también, por ejemplo, a la formación de capacidades y a la inversión en infraestructura. Esta percepción es consistente con el análisis presupuestario desarrollado en el capítulo 3, el cual evidencia una participación del presupuesto de la institucionalidad cultural en el presupuesto nacional (Nivel 1) equivalente a 0,34 % en promedio para América Latina y el Caribe (ALC). En línea con este desafío, se suma la diversidad de oferta cultural que existe en los territorios, donde los bajos presupuestos no permiten potenciar dicha cualidad.

Entre los testimonios se repite la idea de la incertidumbre no solo en cuanto a los montos, sino también a las fechas; es decir, cuándo se podrá disponer de los recursos. El origen de esta incertidumbre es principalmente de carácter institucional. A modo de ejemplo, en países donde la creación de institucionalidad cultural es relativamente reciente, surgen nuevos planes y programas que no cuentan con presupuesto asignado, personal o incluso espacio físico para llevar a cabo sus tareas. En otros casos, esto se debe a los constantes cambios en las autoridades políticas y de toma de decisión.

Ante estos desafíos, los entrevistados han debido aprender a integrar ambos factores (recursos escasos e incertidumbre respecto a su disponibilidad) a la planificación y ejecución de los programas. Un diagnóstico común refiere a la falta de desarrollo de programas a largo plazo y a la necesidad de tomar medidas que resguarden su continuidad con independencia de las autoridades de turno.

Respecto a cómo se ejecuta el presupuesto, la institucionalidad administrativa de cada país moldea y determina algunas decisiones, enfrentando en esa tarea al menos cuatro problemas estructurales que la dificultan, los cuales se vieron agravados por el desafío que presenta la pandemia de COVID-19.



Independientemente de las necesidades y demandas surgidas durante el año de pandemia, el presupuesto en cultura es escaso ante las múltiples necesidades que tiene el sector, asociadas no solo a la ejecución de actividades, sino también, por ejemplo, a la formación de capacidades y a la inversión en infraestructura.

Un primer desafío está relacionado con la necesidad de priorizar recursos limitados frente a una amplia diversidad cultural y territorial. Desde esa perspectiva, lograr el equilibrio entre intereses políticos y técnicos a la hora de definir sectores estratégicos en un contexto de limitada información significa el riesgo de desatender áreas que cuenten con ventajas comparativas o alto potencial de crecimiento.

Un segundo desafío reside en la falta de información y metodologías para monitorear los instrumentos de política cultural, y de evaluaciones de impacto. En este sentido se declara que si bien existen esfuerzos asociados a la creación de bases de datos que permitan respaldar resultados y tomar mejores decisiones, estos aún son de carácter incipiente.

Un tercer desafío se asocia con fallas de coordinación, trabas administrativas y de regulación institucional. Entre los factores que determinan este dilema se menciona, por ejemplo, la ineficiente contratación y distribución de tareas dentro de las instituciones gubernamentales, lo cual se traduce en una duplicación de esfuerzos, repitiendo programas, objetivos y beneficiarios. Algunos entrevistados atribuyen esta situación a las malas o inexistentes relaciones interinstitucionales y a la imposibilidad de fiscalizar debidamente a fin de evitar este tipo de duplicaciones en el uso de los recursos.

Un cuarto desafío, que deriva del anterior, tiene relación con protocolos y trabas administrativas en los sistemas de compras públicas; esto cobra relevancia en tanto se trata de una de las principales herramientas para concretar los programas y manifestar los énfasis de la administración de turno. En este sentido se menciona el limitado conocimiento sobre las características de la producción creativa, lo que dificulta establecer criterios similares a compras asociadas a otros sectores productivos.

Sumada a los desafíos estructurales anteriormente señalados, una dimensión adicional es el contexto que han debido enfrentar los responsables de la toma de decisiones a causa de la pandemia, que generó complicaciones y contratiempos en la mayoría de los ámbitos similares a otros sectores (reasignaciones presupuestarias, priorización del empleo, adopción del teletrabajo en la institucionalidad, etc.).¹⁷



Un tercer desafío se asocia con fallas de coordinación, trabas administrativas y de regulación institucional [...] Algunos entrevistados atribuyen esta situación a las malas o inexistentes relaciones interinstitucionales y a la imposibilidad de fiscalizar debidamente a fin de evitar este tipo de duplicaciones en el uso de los recursos.

¹⁷ Es importante notar que dado que el objetivo del estudio no estuvo centrado en el impacto de la pandemia en el financiamiento público, el instrumento cualitativo utilizado no logró capturar la percepción de los responsables de la toma de decisiones en su dimensión global en este tema. En consecuencia, los resultados descritos en el capítulo pueden considerarse exploratorios, pero se requeriría desarrollar una investigación específica para evaluar el impacto real que tuvo la crisis sanitaria en la implementación de políticas culturales.

Entre las externalidades inesperadas de la crisis se encuentra el apalancamiento de recursos, la generación de información y la notabilidad que adquirió la independencia presupuestaria. Por un lado, la redistribución de recursos en algunos casos traspasó las fronteras de cada institución, a través de la promoción de alianzas público-privadas. Por el otro, los censos y catastros realizados en el marco de la COVID-19 permitieron relevar información útil para la intervención pública.

Una última arista asociada a la pandemia es la relevancia que adquirió el fenómeno de la digitalización, que percibió un avance mucho mayor que en años anteriores. La mayoría de los entrevistados mencionó que esta focalización de recursos para ayudar en la crisis se dio mediante proyectos audiovisuales, muchos de ellos relacionados con la televisión, medios digitales u otras plataformas, con el fin de llevar manifestaciones culturales presenciales a los hogares del público.

4.2 Aprendizaje en torno a la sensibilización de las contrapartes y relevancia de la coordinación interinstitucional

Los responsables de la toma de decisiones han aprendido que para enfrentar el desafío de lidiar con una multiplicidad de necesidades, en contraposición a un limitado presupuesto, tienen dos caminos principales: i) colaborar y aliarse con otras instituciones (públicas o privadas), y ii) generar nuevas fuentes de recursos. Estas estrategias les han permitido emprender distintos programas culturales sin tener que depender exclusivamente del presupuesto que se les ha asignado como departamento, secretaría o ministerio de cultura, y sobrellevar la incertidumbre discutida en el apartado anterior.

En relación con la primera estrategia, y con miras a fortalecer la articulación interinstitucional, los entrevistados señalan que han aprendido que deben sensibilizar a sus contrapartes. Para ello, es crucial aprender a hablar su “idioma”, de forma de ser “traductores” de los distintos lenguajes técnicos y políticos, y así facilitar los acuerdos.

Entre los argumentos esgrimidos para justificar el presupuesto de cultura se encuentra el de entenderlo como una inversión y como un pilar de desarrollo clave para los países. En esa medida, los relatos se engloban en ámbitos asociados a contribuir al bienestar subjetivo y al desarrollo socioeconómico, a través de la cohesión social, la creación de empleos, el bienestar psicosocial,



la autonomía y la resiliencia para enfrentar condiciones de vulnerabilidad (tales como pobreza, delincuencia y narcotráfico), entre otros.

A nivel público, las iniciativas de mayor alcance fruto de la articulación interinstitucional se dan principalmente entre las entidades del Nivel 2. Específicamente, los entrevistados establecen que las carteras ministeriales o las agencias asociadas a economía, turismo, relaciones exteriores y educación son aquellas con las que se realizan actividades en común, de forma de apalancar recursos. Entre los ejemplos de iniciativas desarrolladas fruto de dicha articulación se encuentran las capacitaciones en modelos de gestión de emprendimientos creativos, implementadas por ministerios de economía y fomento productivo, así como el financiamiento de pasajes y la participación en instancias de mercado en el marco de una gira internacional por parte de una agencia de relaciones exteriores.

Cabe señalar que en la actualidad, de los países analizados, solo Chile y Colombia han desarrollado instancias de coordinación de carácter interministerial, establecidas formalmente mediante planes o políticas, y presididas por los respectivos ministerios de cultura. Por otro lado, en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá se han desarrollado comisiones de coordinación, que usualmente dependen del gabinete presidencial y que están asociadas específicamente al desarrollo de economía creativa o naranja.

Los principales aliados del sector privado tradicional para programas de carácter interinstitucional asociados al fomento de la economía creativa son los bancos y las cámaras de comercio, reportándose resultados mutuamente beneficiosos. A modo de ejemplo, una institución financiera puede aumentar su cartera de clientes a través de créditos avalados por instituciones gubernamentales, lo cual facilita la generación de emprendimientos de mayor envergadura con menores niveles de riesgo para la banca.¹⁸ Asimismo, las empresas tradicionales pueden verse beneficiadas por la articulación interinstitucional a través del acceso al portafolio de productos y soluciones más sofisticadas e innovadoras, es decir, con mayor valor agregado. En este último punto los responsables de las decisiones consideran necesario contar con estudios de caso y



Asimismo, las empresas tradicionales pueden verse beneficiadas por la articulación interinstitucional a través del acceso al portafolio de productos y soluciones más sofisticadas e innovadoras, es decir, con mayor valor agregado.

¹⁸ Si bien existe escasa evidencia respecto al acceso a financiamiento en las industrias creativas en ALC, se sugieren dos análisis relevantes en torno a las potencialidades del sector y orientaciones a la política pública en la materia: Price (2016); Sierra, Villacorta y Rueda (2020).

herramientas de formación de capacidades enfocados en emprendedores creativos, que permitan ampliar las oportunidades de financiamiento a través de una cartera diversificada que contemple la provisión de bienes y servicios para el consumo intermedio de otras industrias.

En relación con la segunda estrategia, que refiere a la generación de nuevas fuentes de recursos, es posible constatar que estas provienen usualmente de la recaudación asociada a temas ligados al patrimonio cultural o derechos de autor, así como de contribuciones de otras entidades públicas de carácter autónomo a nivel presupuestario. Entre las iniciativas relevantes asociadas a esta estrategia se encuentran el Fondo Nacional de las Artes (FNA) de Argentina y el Fondo de Fomento de las Artes, la Cultura y la Innovación de Ecuador, reseñados en el capítulo 3. El hecho de contar con ingresos alternativos, y por lo tanto de no depender exclusivamente del presupuesto estatal, permite contar con una mayor autonomía para emprender iniciativas de largo plazo y una mayor capacidad de reacción a shocks de la economía. Este último punto se materializó durante la pandemia, donde ambas instituciones pudieron distribuir subsidios o créditos *ad hoc* a los agentes del sector creativo.

La búsqueda de independencia presupuestaria no solo se justifica por la falta de recursos, sino también por la falta de autonomía para la toma de decisiones. Los responsables de la toma de decisiones perciben que muchas veces los recursos están amarrados a las voluntades políticas de turno, lo que dificulta la implementación de planes y programas de mayor alcance y a largo plazo.



5



Información y análisis: el talón de Aquiles para la implementación de políticas públicas de fomento a la economía creativa

La falta de información y análisis sobre el financiamiento público de las políticas culturales y la economía creativa es una brecha identificada a lo largo del presente estudio, tanto a través del análisis presupuestario y de instrumentos de fomento, como de las propias entrevistas. Esto se traduce principalmente en:

- ◇ Falta de información sobre el presupuesto e iniciativas implementadas desde los gobiernos locales (Nivel 3).
- ◇ Niveles de transparencia disímiles, y heterogeneidad de las clasificaciones a nivel presupuestario.
- ◇ Potencial sobre/subestimación del presupuesto destinado a la implementación de iniciativas.
- ◇ Evidencia limitada de evaluaciones del alcance de los programas implementados.

Fue en consideración a que las limitaciones podrían ser el talón de Aquiles a la hora de posicionar la relevancia estratégica de fomentar la economía creativa que se decidió profundizar en las causas de los desafíos mencionados.



En relación con el análisis presupuestario, el nivel de acceso a la información es bastante heterogéneo entre los países analizados. A modo de ejemplo, en el caso de Argentina se cuenta con un detallado informe de carácter periódico asociado al gasto público, el cual permite identificar claramente los tres niveles de información utilizados en este estudio. En tanto Ecuador y Perú publican informes anuales de cuentas públicas asociados a la gestión ministerial de la cartera de cultura, de los cuales es posible extraer la información asociada a presupuesto y gasto devengado a nivel institucional. En el caso de Paraguay, si bien no se cuenta con informes, la página web establece claramente la partida presupuestaria.

El gráfico 3 da cuenta de que el número de países que publica información presupuestaria de Nivel 1 es cuatro veces mayor que el del Nivel 3 (lo cual es muy similar, a su vez, al Nivel 2). Entre las consecuencias de esta situación se encuentra tanto la falta de rendición de cuentas del gasto ejecutado, como la invisibilidad del papel que cumplen las unidades gubernamentales descentralizadas en la promoción de la diversidad cultural territorial. Por otra parte, la falta de información da cuenta de un desafío a la hora de promover el apalancamiento de recursos entre entidades público-públicas y público-privadas, lo cual podría materializar sinergias como fruto de dicha coordinación.¹⁹



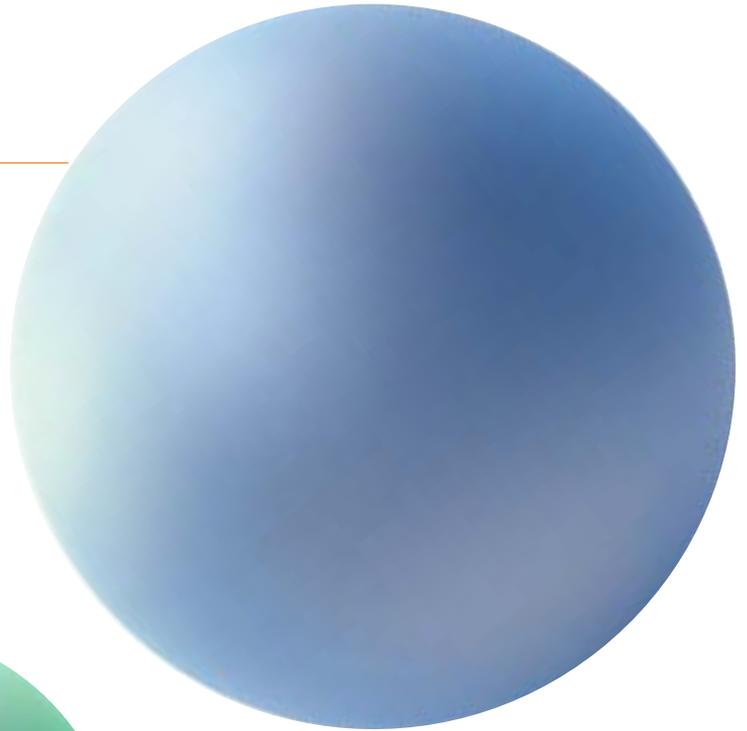
Entre las consecuencias de esta situación se encuentra tanto la falta de rendición de cuentas del gasto ejecutado, como la invisibilidad del papel que cumplen las unidades gubernamentales descentralizadas en la promoción de la diversidad cultural territorial.

¹⁹ Véase en el cuadro A1.4 del anexo 1 el detalle de los informes analizados a nivel país, por tipo de actualización de la información reportada.

Gráfico 3. Número de países en los que se cuenta con información presupuestaria en los Niveles 1, 2 y 3

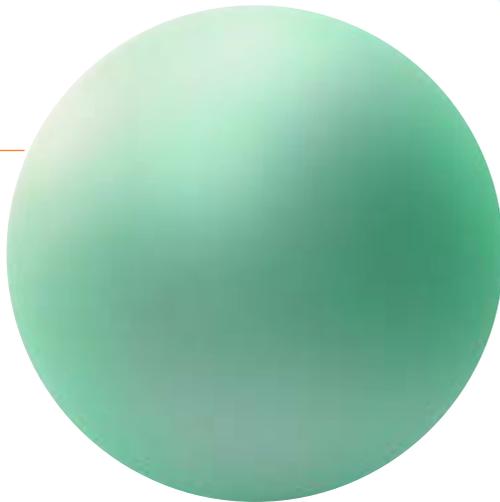
Nivel 1: 14

- Argentina
- Brasil
- Chile
- Colombia
- Costa Rica
- Ecuador
- Jamaica
- México
- Panamá
- Paraguay
- Perú
- República Dominicana
- Trinidad y Tobago
- Uruguay



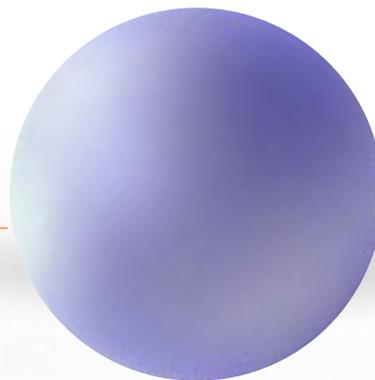
Nivel 2: 4

- Argentina
- Chile
- Colombia
- México



Nivel 3: 3

- Argentina
- Brasil
- Colombia



Fuente: elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales.

Nota: Referencia de valores por nivel: Nivel 1: Cuadro 3, Nivel 2: Cuadro 4, Nivel 3: Cuadro 5.

Es posible identificar al menos dos razones principales que dan cuenta del origen de esta falta de información. Primero, ante el limitado presupuesto, el costo de oportunidad de contar con sistemas de monitoreo y evaluación de estas temáticas es excesivamente alto, debido a que la necesidad de dar cuenta de los resultados de la gestión actúa en detrimento de la implementación de procesos cuya duración usualmente excede un año contable. Este escenario se profundiza cuando existe una noción extendida de que la institucionalidad cultural (Nivel 1) se especializa en el desarrollo de actividades artísticas, es decir festivales, exhibiciones, etc.

Una segunda razón es la ausencia de institucionalidad en torno al estudio y las evaluaciones del impacto de las políticas culturales y de economía creativa, ya que el relevamiento de información suele ser impulsado por intereses y ánimos personales o por el contexto (como ha sido el caso de la pandemia). Entre las consecuencias de este problema está el hecho de que la evidencia disponible no sería 100% aplicable a la realidad local.²⁰

Los entrevistados consideran que los datos y la validación deben contemplar ejemplos aplicables al territorio. En este sentido, muchas veces la información que existe o los modelos de referencia utilizados provienen de países con un alto nivel de desarrollo en políticas culturales que no se adecuan a la realidad y a los desafíos que los funcionarios y las autoridades deben enfrentar. “No hay recetas” es una frase que ilustra la necesidad de mirar siempre el contexto local. Asimismo, las medidas que pueden reconocerse exitosas en países (principalmente desarrollados) en los que se cuenta con evidencia no son posibles de implementar o no se ajustan a la realidad local de un país particular.

²⁰ Dado que la mayor parte de la bibliografía proviene de países desarrollados, los componentes culturales y la disponibilidad de recursos dificultan la aplicabilidad lineal de los resultados.

Una posible explicación a lo anterior sería la falta de investigadores especializados en dichas materias en ALC, lo cual daría cuenta de un problema de carácter sistémico. En efecto, las profesiones afines a las ramas de investigación requeridas provienen de instituciones de educación superior que normalmente no cuentan con especialización en temáticas asociadas al fomento de la economía creativa. Asimismo, el campo laboral de dicho perfil sería acotado, existiendo un alto costo de oportunidad por parte de los profesionales que están ingresando al mercado del trabajo. Esto no solo afectaría la información disponible, sino también el nivel de profesionalización de la cadena de valor, en particular en los eslabones asociados al desarrollo de la industria (investigación de mercado, estrategia comercial, etc.), dado que las profesiones mencionadas por lo general se dedican a estos ámbitos.





Conclusiones

A lo largo del informe se mapearon la institucionalidad y los recursos asociados a la implementación de políticas culturales y de economía creativa en América Latina y el Caribe (ALC) a través de un análisis presupuestario, un análisis de los instrumentos de fomento y un análisis de las percepciones que distintos encargados de las decisiones, tanto funcionarios públicos como autoridades políticas, tienen sobre la gestión y la implementación de dichas políticas.

Entre los principales hallazgos de la investigación se encuentra la extendida percepción de que el presupuesto asociado al fomento de la cultura y la economía creativa sería escaso ante las múltiples necesidades que tiene el sector. En efecto, estas no solo estarían asociadas a la ejecución de actividades artísticas y culturales, sino también, por ejemplo, a la formación de capacidades y a la inversión en infraestructura. Estas percepciones son consistentes con el análisis presupuestario desarrollado en el capítulo 2, el cual evidencia una participación del presupuesto de la institucionalidad cultural (Nivel 1) en el presupuesto del gobierno central equivalente a un promedio de 0,34% en 2018.

A pesar de que la información disponible sobre los presupuestos de otras instituciones de gobierno central (Nivel 2) es bastante escasa, reportándose solo en 4 de los 18 países analizados (Argentina, Chile, Colombia y México), es posible afirmar que el volumen de recursos involucrados es bastante relevante para la implementación de medidas de política pública. En efecto, en el caso del Nivel 2 es interesante notar que los recursos, tanto en Argentina como en Chile, exceden con creces los del Nivel 1, alcanzando 0,52% y 0,42% del total del presupuesto público respectivamente. Este escenario pone de manifiesto la necesidad de alinear y distribuir objetivos de política pública en cultura y economía creativa, y confirma la importancia que tiene la coordinación interinstitucional, tal como señalaron los propios responsables de la toma de decisiones en el capítulo 4.

Asimismo se destaca el hecho de que en 3 de los 4 casos la contribución del Ministerio de Educación es bastante relevante. En el caso de Argentina, un 0,10%, mientras que en México se considera el 0,08% de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Por otra parte, en Chile representa la participación más significativa del total de instituciones analizadas, con un 0,17%. De estos casos, cabe señalar que en 2 de 3 los recursos invertidos



Entre los principales hallazgos de la investigación se encuentra la extendida percepción de que el presupuesto asociado al fomento de la cultura y la economía creativa sería escaso ante las múltiples necesidades que tiene el sector. En efecto, estas no solo estarían asociadas a la ejecución de actividades artísticas y culturales, sino también, por ejemplo, a la formación de capacidades y a la inversión en infraestructura.

dinamizan la industria editorial, pues se destinan a la compra de textos escolares.

En lo que respecta a gobiernos locales (Nivel 3) la información es aún más escasa que en el Nivel 2, identificándose información parcial de Argentina, Brasil y Colombia, por lo cual no es posible extrapolar conclusiones más allá de estos mismos. Sin embargo, los resultados dan cuenta de que los recursos invertidos en Argentina y Brasil son casi 50% más altos que la participación de la institucionalidad cultural (Nivel 1) en el presupuesto del gobierno central, alcanzando un promedio de 0,47% frente al de 0,34% señalado anteriormente. Por otra parte, en el caso de Brasil es importante señalar que el presupuesto total de Nivel 3 es 3,7 veces superior al presupuesto total identificado en el Nivel 1 (MM BRL 1.925), mientras que en Colombia la cifra asciende a 4,7 (COL\$340.677 millones).

Cada sección da cuenta de relevantes limitaciones en torno a la gestión de las políticas que se expresan en la falta de sistemas de monitoreo y evaluación, así como de las dificultades que los responsables de las decisiones deben enfrentar en este contexto para diseñar programas e implementarlos. Queda en evidencia la semejanza entre los desafíos del territorio, y que el apoyo de organismos internacionales, como también la cooperación entre países, son de suma relevancia.

Un aspecto común identificado por los entrevistados fue la importancia de considerar un enfoque local y territorial en la implementación de políticas, entendiendo que los modelos no son siempre replicables. Es por ello que la generación de datos que den cuenta de la realidad territorial particular es tan importante. No se pueden replicar medidas e instrumentos utilizados en ALC si no se cuenta con evaluaciones de impacto y, al mismo tiempo, no se pueden aplicar instrumentos sin tener un diagnóstico claro del contexto donde se van a implementar. Sin embargo, se identifican similitudes y se reconoce como valiosa la experiencia de otros funcionarios en la implementación de medidas que se consideran exitosas.



Un aspecto común identificado por los entrevistados fue la importancia de considerar un enfoque local y territorial en la implementación de políticas, entendiendo que los modelos no son siempre replicables. Es por ello que la generación de datos que den cuenta de la realidad territorial particular es tan importante. No se pueden replicar medidas e instrumentos utilizados en ALC si no se cuenta con evaluaciones de impacto y, al mismo tiempo, no se pueden aplicar instrumentos sin tener un diagnóstico claro del contexto donde se van a implementar.

A partir de los hallazgos del estudio, es posible establecer las siguientes orientaciones para facilitar el fomento de la cultura y/o economía creativa y disminuir las brechas de información: i) incrementar los niveles de rendición de cuentas de la gestión pública a través de mayores estándares de transparencia y periodicidad de la información;²¹ ii) generar incentivos para el desarrollo de sistemas de monitoreo y líneas de investigación de carácter independiente asociadas al fomento de la cultura y de la economía creativa, a nivel público y privado;²² iii) generar instancias de transferencia de conocimiento y experiencias entre pares;²³ iv) evaluar mecanismos en los sistemas de compras públicas que contemplen las características de los productos artísticos, así como incentivar el registro de emprendimientos creativos;²⁴ v) dar mayor visibilidad y potenciar las iniciativas desarrolladas a través de las instituciones de Nivel 3, en función de su relevancia en la promoción de la diversidad de prácticas a lo largo del territorio, y vi) fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional entre reparticiones de Nivel 1 y de Nivel 2 que permitan focalizar las medidas de política de acuerdo con las respectivas misiones institucionales y canalizar así, de forma más efectiva, los instrumentos de fomento para responder a la multiplicidad de necesidades de los emprendimientos y las iniciativas artísticas, culturales y creativas.

Los desafíos de la gestión de la política cultural y la implementación de los instrumentos de fomento para la economía creativa en ALC no se distancian de lo planteado en la literatura (Throsby, 2010; Bakhshi, Cunningham y Mateos-García, 2015). Justificar los recursos y luego definir dónde, cuándo y cómo asignarlos, así como identificar las dificultades que conlleva la diversidad territorial y cultural, son temas ampliamente abordados y brechas que la política pública en general –no solo la cultural– debe abordar.

²¹ A modo de ejemplo, uno de los mecanismos posibles de mencionar sería contar con publicaciones periódicas que permitan evaluar la gestión pública, tanto a nivel de actividades como en términos presupuestarios y las elaboradas por el SINCA.

²² Contempla explorar mecanismos de incentivos para el desarrollo de líneas de investigación de carácter independiente asociadas al fomento de la economía creativa, los cuales pueden traducirse tanto en becas de posgrado como en fondos de investigación específicos para IES, observatorios y centros de investigación que estimulen la evaluación de políticas, la generación de análisis de mercado y la profesionalización.

²³ Por ejemplo, favoreciendo espacios de coordinación e instancias de carácter estratégico que promuevan el intercambio de experiencias entre los encargados de las decisiones, a nivel de buenas prácticas (tanto en políticas públicas como privadas), brindando acompañamiento técnico en la formulación y evaluación de políticas públicas, y desarrollando cursos que permitan la especialización de los responsables de las decisiones en gestión de políticas públicas diseñadas a la medida de las condiciones territoriales (Nivel 3).

²⁴ Dada la relevancia del gasto público para activar el mercado de bienes y servicios, es posible identificar acciones de carácter sistémico para el fomento de la economía creativa. Por el lado de la demanda, la evaluación de mecanismos enfocados tanto en la simplificación de procedimientos como en la adaptación de los requisitos de sistemas de compras públicas a las características de los productos artísticos, culturales y creativos. En el caso de la oferta, la generación de estándares (calidad, métodos de provisión, volúmenes de facturación, entre otros) y el fomento del registro de los emprendedores como proveedores del sector público.



El presente informe puede ser una buena guía de consulta para los responsables de la toma de decisiones, pues da cuenta de un estado de situación general sobre la institucionalidad cultural del territorio y es un primer paso para visualizar aprendizajes, desafíos y proyecciones comunes.





Referencias bibliográficas

- Bakhshi, H. y S. Cunningham. 2016. Cultural policy in the time of the creative industries. National Endowment for Science, Technology and the Arts (NESTA).
- Bakhshi, H., S. Cunningham y J. Mateos-García. 2015. Public policy for the creative industries. En: *The Oxford Handbook of Creative Industries* (pp. 465-485). Oxford: Oxford University Press.
- Bancoldex. 2019. 1er Reporte Anual Bonos Naranja 2019. Disponible en: https://www.bancoldex.com/sites/default/files/bancoldex_-_reporte_de_bonos_naranja_2019.pdf
- Belfiore, E. y O. Bennett. 2010. Beyond the "Toolkit Approach": Arts Impact Evaluation Research and the Realities of Cultural Policy Making. *Journal for Cultural Research*. 14 (2): 121-142.
- Benavente, J. y M. Grazi. 2018. Políticas públicas para la creatividad y la innovación: impulsando la economía naranja en América Latina y el Caribe. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. 2017. Políticas públicas para la creatividad y la innovación. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Po%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-para-la-creatividad-y-la-innovaci%C3%B3n-Impulsando-la-econom%C3%ADa-naranja-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- DIPRES. 2020. Informe Final de Evaluación (EPG). Programa Fondo de Desarrollo de las Artes y la Cultura - Fondart. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-205707_informe_final.pdf.
- European Commission. 2017. Mapping the Creative Value Chains: A study on the economy of culture in the digital age. Directorate-General for Education and Culture.
- Flick, U. 2007. Introducción a la investigación cualitativa. Madrid: Morata.
- Galloway, S. y S. Dunlop. 2007. A critique of definitions of the cultural and creative industries in public policy. *International Journal of Cultural Policy*. 13 (1): 17-31.
- Grupo Bancolombia, 2018. 5 beneficios de la Ley Naranja para los emprendedores colombianos. Economía Digital. Disponible en: <https://www.grupobancolombia.com/wps/portal/innovacion/economia-digital/beneficios-ley-naranja>.
- Price, J. J. 2016. Brechas de acceso de financiamiento privado en las industrias creativas en Chile. ChileCreativo.
- , 2018. Racionalidad económica de la política cultural. *Estudios Públicos* (144).
- Rodríguez, L. 2018. Economía creativa en América Latina y el Caribe. Mediciones y desafíos. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sierra, E., O. Villacorta y A. Rueda. 2020. La financiación de la economía creativa en Colombia. Documento para discusión Nro. IDB-DP-758. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- SINCA (Sistema de Información Cultural de la Argentina). 2020. Coyuntura Cultural. Gasto y Empleo Público Cultural.
- Throsby, D. 2001. Economía y Cultura. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 2010. The Economics of Cultural Policy. Cambridge: Cambridge University Press.
- UNCTAD. 2010. Economía creativa: una opción factible de desarrollo. Disponible en: <http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013-es.pdf>.
- UNESCO. 2009. Marco de Estadísticas Culturales. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000191063>.
- UNESCO. 2013. Informe sobre la economía creativa 2013. Disponible en: <https://es.unesco.org/creativity/publication/informe-sobre-economia-creativa-2013>.
- UNESCO. 2018. Informe Mundial - RelPensar las Políticas Culturales. Disponible en: <https://es.unesco.org/creativity/global-report-2018>.
- UNESCO. 2019. Culture 2030 Indicators. 1st ed. [ebook]. París: UNESCO. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371562>.



Anexo

Anexo 1. Fuentes, metodología e instrumentos de análisis cuantitativo y cualitativo

A. Análisis cuantitativo

Fuentes de información revisadas para elaborar el análisis presupuestario

Cuadro A.1.1. Fuentes de información presupuestarias revisadas

Nro.	País	Fuente	Título	Año de publicación	Año de referencia
1	Argentina	Sistema de Información Cultural de la Argentina	Coyuntura Cultural Gasto y Empleo Público Cultural 29	2020	2018
2	Brasil	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística	Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2007-18	2019	2007-18
3	Chile	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	Informe Anual de Estadísticas Culturales	2019	2018
4	Colombia	Ministerio de Cultura de Colombia	Presupuesto Vigencia Fiscal (2018)	2018	2018
5	Colombia	Ministerio de Cultura de Colombia	Desagregación de Presupuesto a nivel departamentos y alcaldías	2020	2008-19
6	Colombia	Ministerio de Hacienda	Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (2018)	2017	2018
7	Costa Rica	Ministerio de Cultura y Juventud	Programas presupuestarios	2018	2018
8	Costa Rica	Ministerio de Hacienda	Ley 9.514 Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico (2018)		-
9	Ecuador	Ministerio de Cultura y Patrimonio	Informe de rendición de cuentas de 2018	2019	2018
10	Ecuador	Ministerio de Economía y Finanzas	Informe Anual de Ejecución Presupuesto General del Estado (enero-dic. 2019)	2020	2018
11	Jamaica	Ministry of Finance and the Public Service	Jamaica Public Bodies Estimates of Revenue and Expenditure for the Year Ending March 2018	2018	2016



Cuadro A.1.1. Fuentes de información presupuestarias revisadas (cont.)

Nro.	País	Fuente	Título	Año de publicación	Año de referencia
12	México	Cámara de Diputados Dirección General de SEDIA Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Análisis Económico	Presupuesto Público Federal para la Función Cultura, Deporte y Asuntos Religiosos (2018-19)	2019	2018
13	Paraguay	Secretaría Nacional de Cultura	Ejercicio Fiscal 2018		2018
14	Paraguay	Secretaría Nacional de Cultura	Legajo de rendición de cuentas del ejercicio fiscal 2019		2019
15	Perú	Ministerio de Cultura	Gobierno del Perú, Ministerio de Cultura Proyecto de Presupuesto para el Año Fiscal 2020 Sector Cultura	2019	2018
16	República Dominicana	Ministerio de Cultura	Memoria Anual 2018: Año del Fomento de las Exportaciones	2019	2018
17	República Dominicana	Ministerio de Cultura	Memoria Institucional	2018	
18	Trinidad y Tobago	Republic of Trinidad and Tobago	Estimates of Expenditure for the Financial Year	2018	2017
19	Trinidad y Tobago	Republic of Trinidad and Tobago	Public Sector Investment Programme	2018	2017
20	Trinidad y Tobago	Republic of Trinidad and Tobago	Budget Fiscal Measures	2018	
21	Uruguay	Ministerio de Educación y Cultura	Presupuesto Cultura Metodología Cuenta Satélite		2018

Fuente: elaboración propia.

Notas metodológicas sobre análisis presupuestario

Con el objetivo de definir una taxonomía uniforme para la clasificación del financiamiento proveniente de fuentes públicas, se utilizó como referencia el marco definido por el Sistema de Información Cultural Argentino (SINCA) (2020), que distingue el conjunto de instituciones que ejecutan políticas culturales desde los distintos niveles jurisdiccionales (a nivel de gobierno nacional, central y local). Tal como establece el mencionado programa dependiente de la Secretaría de Gobierno de Cultura de la Nación Argentina, para determinar el financiamiento público a la cultura en cada país es necesario construir un mapa público cultural, lo cual representa un desafío que excede los límites del presente estudio debido a la diversidad de características jurisdiccionales y niveles de información disponibles en los países considerados.

El abordaje del nivel de presupuesto o gasto destinado a políticas o iniciativas asociadas a la cultura y/o economía creativa tiene diversas limitaciones, las cuales dan cuenta –tal como se pone de manifiesto a continuación– de la necesidad de continuar desarrollando líneas de investigación que permitan profundizar la evaluación tanto de los recursos como de los mecanismos implementados para desarrollar el sector.

En primer lugar, la diversidad de marcos jurisdiccionales en los países analizados sin duda representa una limitación relevante para la interpretación de los resultados, dado que los niveles de descentralización del presupuesto público a lo largo del territorio podrían impactar directamente en la participación sobre el financiamiento público total. A modo de ejemplo, en

países cuyo presupuesto está altamente concentrado en el gobierno central (como es el caso de Chile), cobraría mayor relevancia en cuanto a lo sistémico una variación porcentual del presupuesto en Nivel 1, dado el volumen de recursos involucrados.

En aquellos países cuyo nivel de descentralización del financiamiento público es mayor, la relevancia de indagar en los recursos desde el Nivel 3 aumenta proporcionalmente, lo cual es una paradoja ya que se trata del nivel con menor información disponible. Este punto fue abordado en las entrevistas, en las que determinadas autoridades mencionaron que el presupuesto de ciertas capitales o alcaldías podía incluso exceder aquel con el que contaba la institucionalidad del Nivel 1.

Los niveles de transparencia y la heterogeneidad de las clasificaciones a nivel presupuestario son una segunda limitación del estudio al momento de efectuar el análisis de política comparada. En primera instancia, la metodología utilizada para definir cada presupuesto difiere entre los países analizados y, por lo tanto, las cifras no son comparables en estricto rigor. Si bien los hallazgos sobre este punto fueron discutidos con mayor detalle en el capítulo sobre información y análisis, es importante constatar que los desafíos en la materia tienen distintos orígenes y multiplicidad de consecuencias.

El cuadro A1.2 muestra el resultado de las categorías de fuentes de información consultadas durante el proceso de investigación, detallando las características en torno a la periodicidad.

Cuadro A1.2. Tipos de fuentes de información disponibles a nivel país

Nro.	País	Cuenta Satélite	Presupuesto Nacional Institucionalidad Cultural, desagregado	Presupuesto Otras Instituciones Gobierno central	Presupuesto Gobiernos locales	Rendición de Cuentas de Gestión/ Memoria Anual	Sistemas de información
1	Argentina	X	X	X	X	X	X
2	Bolivia						
3	Brasil		X		X		X
4	Chile		X	X		X	
5	Colombia	X	X	Z	Z	X	X
6	Costa Rica		X				
7	Ecuador	X	X			X	X
8	Honduras						
9	Jamaica		X*				
10	México	X	X	X			
11	Nicaragua						
12	Panamá		X*				
13	Paraguay		X			X	Y



Cuadro A1.2. Tipos de fuentes de información disponibles a nivel país (cont.)

Nro.	País	Cuenta Satélite	Presupuesto Nacional Institucionalidad Cultural, desagregado	Presupuesto Otras Instituciones Gobierno central	Presupuesto Gobiernos locales	Rendición de Cuentas de Gestión/Memoria Anual	Sistemas de información
14	Perú		X			X	
15	República Dominicana		X*			X	
16	Trinidad y Tobago		X*				
17	Uruguay	Y	X				Y
18	Venezuela						

Fuente: elaboración propia sobre la base de la revisión de fuentes oficiales.

Notas:

X= Información desde 2018 en adelante.

X*= Información en base a la Ley de Presupuesto disponible o a través de información agregada en la publicación del Ministerio de Hacienda/Economía.

Y= Información desactualizada.

Z= Información entregada por contraparte técnica, pero no publicada.

El gráfico A1.1 sintetiza el número de países que cuenta con las categorías de información analizadas.

Gráfico A1.1. Número de países con categorías de información analizadas

Informe anual análisis presupuestario: 1

Presupuesto Nivel 3: 3

Presupuesto Nivel 1: 14

Presupuesto Nivel 2: 4

Sistemas de información: 6

**Rendición de cuentas de gestión/
Memoria Anual: 7**

Fuente: elaboración propia sobre la base de la revisión de fuentes oficiales.

En relación con los niveles de transparencia de la información entre los países, se constata que una de las limitaciones responde a la diversidad de los niveles disponibles. En efecto, mientras algunas instituciones públicas ponen a disposición de la ciudadanía informes periódicos de análisis del gasto público (como es el caso de Argentina), en otros países solo es posible acceder a dicha información a través del análisis de la respectiva ley de presupuesto nacional. En el caso de Colombia y Uruguay fue posible trabajar directamente con los encargados de sus respectivas Cuentas Satélites de Cultura, por lo que el nivel de precisión y desagregación de la información fue mayor que el disponible públicamente; no obstante, estos casos fueron la excepción más que la regla.

En respuesta a la limitada información disponible y con el objetivo de contar con una noción de la participación en el financiamiento público total, se consideró a los fines del estudio presentar el presupuesto aprobado, y ante su ausencia, el gasto devengado en su reemplazo. En consecuencia se decidió homologar ambas variables en los cuadros de análisis, lo cual permite obtener una aproximación de la disposición gubernamental para fomentar el sector a través de políticas culturales. Además de la interpretación errónea de los resultados a la que conduciría no hacer hincapié en este punto se suma el hecho de que los presupuestos asociados a la institucionalidad cultural sufren variaciones relevantes durante el año contable, fruto de las reasignaciones que especialmente se realizan en épocas de estrechez económica. Este tema fue abordado por los encargados de la toma de decisiones en el capítulo 5, pues sin duda la pandemia de COVID-19 tuvo consecuencias relevantes en este ámbito.

Una segunda derivada asociada a la complejidad de trabajar con multiplicidad de fuentes está asociada a la heterogeneidad de nomenclaturas y a la clasificación de glosas publicadas en los presupuestos de los países analizados, lo que se suma a los disímiles niveles de desagregación de la información presupuestaria disponible. Este tema fue clave a la hora de delimitar la metodología de investigación en términos generales, pues determinó la necesidad de enfocarse en la política cultural más que en la de industrias creativas, y en particular en lo que refiere al diseño de la estrategia asociada al análisis de los mecanismos de fomento a la economía creativa. En este último caso, si bien en principio se consideró priorizar aquellos instrumentos sobre los cuales hubiese información a nivel presupuestario, la

estrategia fue desechada porque hubiese invisibilizado programas relevantes identificados por los responsables de las decisiones entrevistados.

Una tercera fuente de complejidad a la hora de realizar investigaciones asociadas a la información presupuestaria –en especial al abordar los niveles 2 y 3– tiene que ver con la sobre/subestimación del presupuesto destinado a la implementación de programas e iniciativas. Si bien este riesgo fue minimizado para el caso de este estudio,²⁵ la relevancia y necesidad de generar coordinación interinstitucional declarada por los responsables de la toma de decisiones para impulsar el sector requiere como contrapartida de una mayor diligencia en el estudio de los recursos involucrados al implementar iniciativas, de forma que se evalúen adecuadamente.

En el caso de la sobreestimación de los recursos, al presentar información de un país utilizando más de una fuente de información se podría incurrir en una “doble contabilización” del financiamiento público involucrado. A modo de ejemplo, el Ministerio de Cultura (Nivel 1) podría financiar vía transferencia corriente un programa de internacionalización que contemple la participación de artistas en la Bienal de Venecia a través de una Agencia Pública dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores (Nivel 2). Un segundo ejemplo sería una transferencia corriente realizada desde una Dirección de Cultura (Nivel 1) a una alcaldía (Nivel 3) para apoyar el financiamiento de un festival de música. En ambos casos, el financiamiento proviene de una misma fuente, por lo que sumar el presupuesto total de la institucionalidad cultural (Nivel 1) y el presupuesto de la agencia/alcaldía destinado a implementar las iniciativas culturales (Nivel 2/Nivel 3) resultaría en un doble conteo de los recursos involucrados.

La subestimación de fuentes de financiamiento público se asocia principalmente a aquellos programas implementados por instituciones del Nivel 2 que si bien podrían catalogarse como artísticas, culturales o creativas, no han sido identificadas por el Nivel 1. Este escenario impediría la generación de sinergias a través de la coordinación interinstitucional o, en el peor de los casos, la duplicación de objetivos entre instrumentos de políticas públicas. Un par de ejemplos en este caso podrían ser un fondo para desarrollar talleres artísticos impulsados por una agencia de juventud dependiente del Ministerio de Educación o un fondo de fomento al emprendimiento creativo implementado desde una agencia dependiente del Ministerio de Comercio o Industria.

²⁵ Al utilizar exclusivamente los análisis asociados a los niveles 2 y 3 elaborados por los encargados de Estadística o Cuenta Satélite en los países referenciados.

Desagregación de los niveles 2 y 3: análisis presupuestario

Cuadro A1.3. Desagregación del análisis presupuestario, Nivel 2

País	Institución	Presupuesto Nivel 2 (Moneda local en millones)	Participación en el presupuesto nacional
Argentina	Total	17.809	0,52%
	Jefatura de Gabinete de Ministros	6.986	0,21%
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	1.965	0,06%
	Ministerio de Comunicaciones	2.582	0,08%
	Ministerio de Educación	3.254	0,10%
	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	161	0,00%
	Ministerio de Modernización	193	0,01%
	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	195	0,01%
	Poder Judicial de la Nación	331	0,01%
	Poder Legislativo Nacional	2.143	0,06%
Chile	Total	215.995	0,42%
	Biblioteca del Congreso (Congreso Nacional)	12.195	0,02%
	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Ministerio de Desarrollo Social)	14.449	0,03%
	Corporación Nacional Forestal (Ministerio de Agricultura)	17.438	0,03%



Cuadro A1.3. Desagregación del análisis presupuestario, Nivel 2 (cont.)

País	Institución	Presupuesto Nivel 2 (Moneda local en millones)	Participación en el presupuesto nacional
	Subsecretaría de Agricultura (Ministerio de Agricultura)	21.909	0,04%
	Servicio Nacional de Turismo (Sernatur) (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo)	257	0,00%
	Ministerio de Bienes Nacionales	86	0,00%
	Parque Metropolitano (Ministerio de Vivienda y Urbanismo)	31.246	0,06%
	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Ministerio del Interior)	17.067	0,03%
	Subsecretaría de Educación (Ministerio de Educación)	87.291	0,17%
	Ministerio de Salud	3.553	0,01%
	Subsecretaría del Trabajo (Ministerio del Trabajo y Previsión Social)	185	0,00%
	Subsecretaría de Telecomunicaciones (Ministerio de Transporte)	367	0,00%
	Subsecretaría del Medio Ambiente (Ministerio del Medio Ambiente)	959	0,00%
	Consejo Nacional de Televisión (Ministerio Secretaría General de Gobierno)	8.992	0,02%
México	Total	4.460	0,08%
	Presupuesto Secretaría de Educación Pública (SEP)	4.460	0,08%

Fuente: elaboración propia.

Cuadro A1.4. Presupuesto del año 2018, Nivel 2 (Ministerio de Educación)

País	Institución	Presupuesto del año 2018 (Moneda local en millones)	Participación
Argentina	Ministerio de Educación	3.254	100%
	Biblioteca de Maestros	38	1%
	EDUCAR S. E.	1.665	51%
	Radio Universidad Nacional del Litoral	40	1%
	Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba	334	10%
	Universidad Nacional de las Artes	1.177	36%
Chile	Subsecretaría de Educación Ministerio de Educación	87.293	100%
	Fundación Tiempos Nuevos	3.987	5%
	Instituto de Chile	426	0%
	Premios Nacionales y Premio Luis Cruz Martínez	116	0%
	Consejo de Calificación Cinematográfica	4	0%
	Intercambios Docentes, Culturales y de Asistencia	263	0%
	Programa de Educación Intercultural Bilingüe	3.544	4%
	Centro de Recursos de Aprendizaje (Bibliotecas CRA)	5.522	6%
	Textos para la Educación Escolar	35.315	40%



Cuadro A1.4. Presupuesto del año 2018, Nivel 2 (Ministerio de Educación) (cont.)

País	Institución	Presupuesto del año 2018 (Moneda local en millones)	Participación
	Informática Educativa en Escuelas y Liceos	4.519	5%
	Universidad de Chile	2.705	3%
	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	29.667	34%
	Junta Nacional de Jardines Infantiles	1.225	1%
México	Secretaría de Educación Pública (SEP)	4.460	100%
	Desarrollo Cultural	3.630	81%
	Producción y Transmisión de Materiales Educativos	555	12%
	Producción y Distribución de Libros y Materiales Culturales	150	3%
	Mantenimiento de Infraestructura	98	2%
	Actividades de Apoyo Administrativo	27	1%

Fuente: elaboración propia.

Cuadro A1.5. Desagregación del presupuesto: Política Integral Economía Naranja (Colombia)

Tipo de programa	2018*	2019	2020**
Asistencia técnica: Laboratorios de Innovación y Diseño; Fortalecimiento de la gestión del conocimiento; Colombia Productiva, etc.	4.364	15.789	10.208
Espacios comerciales	-	2.871	4.632
Inversión	1.760	1.166	2.179
Funcionamiento	3.771	3.732	3.940
Programa de formación: Emprendetón Naranja, Festival Emprendimiento, Nexo Global en Industrias Creativas y Culturales, Nexo Global en Industrias Creativas y Culturales, enfocado en economía naranja	266	2.610	238
Plataforma web: portal Innovamos	339	-	400
Contrato interadministrativo (Alcaldía de Medellín)	-	49	-
Convenio: Findeter - MinCultura - iNNpursa: Transformación Digital Naranja	-	8.005	-
Financiación	-	32.380	74.543
Esquema de financiación: Programa capital naranja	1.000	1.239	-
Jornada empresarial: Rueda de negocio naranja	-	465	600
Apropiación social del conocimiento	-	600	600



Cuadro A1.5. Desagregación del presupuesto: Política Integral Economía Naranja (Colombia) (cont.)

Tipo de programa	2018*	2019	2020**
Programa de inversión: Invitación a presentar proyectos de Investigación + Creación en Artes (InvestigARTE) Convocatoria Conectando Conocimiento	-	2.637	1.904
Propiedad intelectual	-	66	66
Convocatoria: Programa Nacional de Concertación; Crea Digital, etc.	26.223	52.793	39.361
Emprendimiento: Escuela Taller Naranja	-	300	-
Formación: Escuelas Taller	1.097	4.534	4.500
Fortalecimiento de la formación y reconocimiento de aprendizajes previos	321	416	399
Fuente de financiación: Ley de Espectáculos Públicos de las Artes Escénicas	26.000	26.278	23.253
Infraestructura: Construcción Teatro de Támesis - Antioquía	180	2.524	-
Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos	1.932	2.010	2.263
Proyecto de inversión	1.894	789.352	614.268
Fortalecimiento competitividad: turismo de alto valor	-	1.314	3.800
Estrategia	580	12.403	3.476
Fondo de Financiación dirigido a Juntas de Acción Comunal	-	2.231	-
Fondo para la Seguridad y Convivencia (FONSECON), Proyectos Sacudete Crea	-	-	2.529



Cuadro A1.5. Desagregación del presupuesto: Política Integral Economía Naranja (Colombia) (cont.)

Tipo de programa	2018*	2019	2020**
Evento: Colombia 4.0	2.350	1.600	2.000
Fortalecimiento de la Televisión Pública Nacional y Regional	-	32.121	73.000
Intervención específica: Compromiso del paro de Buenaventura; Compromiso del programa vía al llano	-	400	-
Fondo Emprender/Convocatorias Nacionales de Economía Naranja	20.000	20.000	20.000
TOTAL	92.077	1.019.885	888.159

Fuente: Ministerio de Cultura de Colombia.

Notas:

*Se empezó a reportar desde el 7 de agosto.

**Tiene corte el 31 de agosto de 2020.

B. Análisis cualitativo

El análisis cualitativo constó de dos partes. Por un lado, se revisó información de las políticas de fomento a la economía creativa presentes en los países considerados durante el presente estudio y se sistematizó en una matriz de vaciado para su análisis. A esos fines se priorizó la revisión de aquellas políticas e instituciones culturales contenidas en las partidas presupuestarias de ALC, permitiendo la triangulación entre análisis cuantitativo y cualitativo. No obstante, debido a la existencia de políticas no detalladas en el presupuesto, principalmente de instituciones autónomas a los ministerios o secretarías de cultura de cada país, se revisaron exhaustivamente los sitios web oficiales de la institucionalidad cultural latinoamericana y caribeña.

A su vez, se realizaron una serie de entrevistas semiestructuradas a encargados de la toma de decisiones en ALC, para recabar testimonios e información de primera fuente, en las cuales se identificaron percepciones sobre la gestión de políticas culturales.

Matriz de vaciado para la sistematización de los instrumentos de fomento a la economía creativa

A continuación se detallan las categorías de la matriz de vaciado mediante la cual se analizaron los principales instrumentos de fomento a la economía creativa según los países de ALC.

Cuadro A1.6. Categorías de la matriz de vaciado

País	Tipo de política según destinatario	Completar según taxonomía
Nombre del programa/instrumento	Tipo de instrumento	Completar según taxonomía
Política nacional en la que se enmarca	Medida adoptada	Completar según taxonomía
Descripción general del instrumento	Mecanismos de implementación	Completar según taxonomía
Objetivo del instrumento	Alcance de la medida	Transversal/sectorial
Presupuesto asociado		
Beneficiarios directos (a quién se le asignan los recursos)		
Beneficiarios indirectos (destinatarios indirectos; por ejemplo, público objetivo del proyecto financiado)		
Año de implementación del instrumento		
¿El instrumento cuenta con evaluación o información de impacto?		

Cuadro A1.7. Fuentes consultadas para la matriz de vaciado de políticas

País	Fuentes oficiales consultadas
Argentina	https://www.cultura.gob.ar/institucional/programas/ https://fnartes.gob.ar/que-es-el-fna http://www.incaa.gov.ar/ https://inamu.musica.ar/convocatorias-de-fomento
Brasil	http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/ http://www.cultura.gov.br/
Chile	https://www.cultura.gob.cl/redcultura/ https://www.cultura.gob.cl/programas/ http://www.cecrea.cl/que-hacemos/ https://chilecreativo.cl/somos/ https://www.fondosdecultura.cl/ http://donacionesculturales.gob.cl/ley-de-donaciones-culturales/
Colombia	https://www.mincultura.gov.co/ https://cocrea.com.co/ https://www.bancoldex.com/noticias/que-son-los-bonos-naranja-2331
Costa Rica	https://mcj.go.cr/
Ecuador	https://www.culturaypatrimonio.gob.ec/
Paraguay	http://www.cultura.gov.py
Perú	https://www.gob.pe/institucion/cultura/campa%C3%B1as/1277-lineas-de-apoyo-para-la-cultura
Uruguay	https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/institucional/informacion-de-gestion/presupuesto-nacional/presupuesto-2020 https://icau.mec.gub.uy/innovaportal/v/4237/3/mecweb/que-es?leftmenuid=4237 https://www.anii.org.uy/apoyos/innovacion/249/industrias-creativas/

Entrevistas a los responsables de la toma de decisiones

Todos los entrevistados son profesionales que en el año 2020 ocupaban cargos en diferentes instituciones públicas culturales (Nivel 1). Los cargos se definen en las siguientes categorías:

Autoridad política: refiere a aquellos cargos que son designados por presidencia o máxima autoridad ministerial.

Funcionario público en cargo estratégico: se entrevistaron, por un lado, perfiles con alta experiencia técnica y que asumen puestos de liderazgo estratégico

contando con la confianza de las autoridades de turno para la implementación y el liderazgo de programas. Normalmente son asignados por las autoridades políticas. Por el otro, se trata de perfiles con alta experiencia técnica, que normalmente llevan más de cinco años trabajando en el sector público y que actualmente cumplen funciones de responsabilidad estratégica liderando planes y programas. A diferencia del perfil anterior, el cargo que ostentan se debe a una evolución de carrera funcionaria dentro de la institución o a que fueron seleccionados por concurso público.

Cuadro A.1.8. Listado de participantes en el estudio

Nro.	País	Institución	Perfil
1	Argentina	Fondo Nacional de las Artes	Autoridad política
2	Argentina	Fondo Nacional de las Artes	Funcionario/a público en cargo estratégico
3	Chile	Ministerio de Cultura	Funcionario/a público en cargo estratégico
4	Chile	CORFO	Funcionario/a público en cargo estratégico
5	Colombia	Ministerio de Cultura	Autoridad política
6	Colombia	Ministerio de Cultura	Funcionario/a público en cargo estratégico
7	Costa rica	Ministerio de Cultura	Autoridad política
8	Ecuador	Ministerio de Cultura	Autoridad política
9	Honduras	Presidencia	Autoridad política
10	México	Secretaría de Cultura del Gobierno de México	Funcionario/a público en cargo estratégico



Cuadro A1.8. Listado de participantes en el estudio (cont.)

Nro.	País	Institución	Perfil
11	Nicaragua	Secretaría Privada para Políticas Nacionales de la Presidencia de la República	Autoridad política
12	Panamá	Ministerio de Cultura	Autoridad política
13	Paraguay	Secretaría Nacional de Cultura	Autoridad política
14	Perú	Ministerio de Cultura	Autoridad política
15	Uruguay	Ministerio de Educación y Cultura	Autoridad política
16	Uruguay	Ministerio de Educación y Cultura	Funcionario/a público en cargo estratégico
17	Uruguay	Agencia Nacional de Investigación e Innovación	Funcionario/a público en cargo estratégico

Fuente: elaboración propia.

En el caso de los países del Caribe, si bien no fue posible acceder a los perfiles descritos se tomó contacto (directo y vía correo) con los profesionales que figuran en el cuadro A1.7.

Cuadro A1.9. Profesionales del Caribe que participaron en el estudio

Nro.	Perfil	Institución
1	Consultor especialista en región Caribe	BID
2	Counsellor	World Intellectual Property Organization - WIPO
3	Consultor, PhD University of Technology, Jamaica	BID
4	Programme Officer Competitive Business Unit	Organisation of Eastern Caribbean States
5	Entertainment & Sports Lawyer (LLB, LLM Entertainment & Intellectual Property Law)	Sector privado
6	Private Sector Lead Specialist & Executive Director of the Compete Caribbean	BID

Pautas de entrevistas

Tema 1: Introducción y visión de la política cultural

- 1) ¿Cuánto tiempo lleva en el cargo actual?/¿Cuántos años se desempeñó en el cargo (asociado a la política de fomento)?
- 2) ¿Cuál diría que es su principal aprendizaje como tomador de decisión en el ámbito de las políticas culturales? ¿Cuál ha sido el principal desafío?
- 3) ¿Cuál sería el modo ideal de diseñar e implementar políticas culturales en su país?, o bien ¿Cuál sería para usted un modelo de política cultural ideal?
- 4) ¿Dónde debería estar puesto el énfasis de la política cultural en su país?

Defina tres objetivos principales que a su juicio debería tener la política cultural.

- 5) ¿Qué rol cumple la coordinación interinstitucional de las políticas culturales para el fomento de la economía creativa? ¿Cómo le parece que debiese ocurrir la coordinación interinstitucional para el desarrollo de políticas públicas?

Tema 2: Gasto público

- 1) ¿Cuál es su visión respecto a la distribución del gasto en cultura en su país? ¿Lo distribuiría de otro modo? ¿Pondría más o menos énfasis en alguna medida de política pública particular?
- 2) ¿Cuál es su visión de los mecanismos de asignación de recursos? ¿Cuál sería para usted el modo más eficiente de asignar recursos públicos en cultura?
- 3) ¿Cómo se justifica la inversión en cultura en su país? ¿Qué tipo de indicadores y evaluaciones le son solicitadas? ¿Existen brechas entre la información requerida y la información disponible?
- 4) ¿Cuáles considera que serían los mayores desafíos para la ejecución del gasto público en cultura en su país?

Tema 3: Instrumentos utilizados y pertinencia

- 1) Describa las principales iniciativas de fomento a la economía creativa que se implementan en su país.
- 2) ¿Cómo evalúa estas iniciativas? ¿Cuáles destacaría principalmente? ¿Cuál le parece que ha sido más efectiva en su cometido? ¿Cuál le parece la menos efectiva?
- 3) En términos del análisis de las políticas, ¿hay alguna evaluación finalizada o en curso de alguno de los instrumentos descritos? Si la hay, ¿de qué tipo es? Si no la hay, ¿es una preocupación al interior de la institución?
- 4) En lo que respecta a inspiraciones internacionales, ¿existe algún referente internacional a la hora de pensar los programas de apoyo a la economía creativa? ¿Cuál(es)? ¿Qué rescata de ellos?
- 5) ¿Qué rol ocupa la digitalización en la economía creativa? ¿Existe alguna iniciativa en la institución que lo procure?
- 6) ¿Le parece que existen brechas entre el diseño y la implementación local de las políticas? ¿Cómo considera que se puede abordar el desarrollo local de políticas culturales para el fomento de la economía creativa?

Matriz de vaciado para entrevistas

A continuación se detallan las categorías de la matriz de vaciado para la información proporcionada por los entrevistados seleccionados.

Entrevistado/a

Nombre del entrevistado (info confidencial)	Cargo	País	Rango
--	-------	------	-------

Visión - Instrumentos de fomento

Experiencia en el cargo	Años de experiencia	Desafíos como tomador de decisión	Modelos de política pública ejemplares	Países señalados como ejemplares	Expectativas de la política pública	Énfasis de la política cultural y sus objetivos
-------------------------	---------------------	-----------------------------------	--	----------------------------------	-------------------------------------	---

Distribución del gasto público en cultura

Distribución del gasto público - Aspectos positivos	Distribución del gasto público - Aspectos negativos	Mecanismos más eficientes de asignación de recursos públicos	Justificación del gasto público en cultura	Brechas de información	Principales desafíos para la ejecución de gasto público en cultura
---	---	--	--	------------------------	--

Instrumentos de fomento a la economía creativa

Iniciativas de fomento a la economía creativa principales del país	Evaluación de cada iniciativa	Evaluaciones existentes para los instrumentos	Consideración de las evaluaciones en la institución
--	-------------------------------	---	---

Inspiraciones internacionales en economía creativa	Países mencionados	Rol de la digitalización	Brechas en torno al diseño e implementación	Desarrollo local de la economía creativa
--	--------------------	--------------------------	---	--

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Clasificaciones JEL:

Palabras clave:

Código de publicación:



Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Autores: Sofia Lobos, Valentina López, Andrés Gribnicow

Editores: Alejandra Luzardo, Simone Sasso, Trinidad Zaldivar

Asistentes de investigación: Felipe González, Mary Morales, Florencia Ayala

Diseño: Agencia Felicidad

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

