



Estudio comparativo de cultura y desarrollo en Iberoamérica

Estado de las políticas públicas y aportes para el fortalecimiento de las economías creativas y culturales

Resumen ejecutivo

Con la colaboración de:

Fundación **Santillana**

Organização
de Estados
Ibero-americanos



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

El estudio comparativo de cultura y desarrollo en Iberoamérica tiene como objetivo general realizar un estudio comparativo sobre cultura y desarrollo en los países de Iberoamérica. En particular, las preguntas que han orientado esta investigación fueron: ¿cuáles son las cifras del sector en estos países?, ¿cuál es el estado de la institucionalidad de la cultura y en particular de las industrias culturales?, ¿qué políticas vienen impulsando para fortalecer el sector cultural?, ¿qué iniciativas, proyectos y experiencias podemos destacar?, ¿cuál es el rol de las nuevas tecnologías en este campo?, ¿dónde residen los desafíos y oportunidades actuales?. Desde estas respuestas, este estudio busca contribuir a comprender el estado del sector a nivel regional y aportar al debate respecto al diseño de políticas públicas orientadas a su fortalecimiento; así como propiciar intercambios y el aprendizaje colectivo a partir del estudio de experiencias exitosas en la región.

La metodología empleada incluyó estrategias cualitativas y cuantitativas. Comprendió en primer lugar la revisión de fuentes secundarias actualizadas sobre cultura y desarrollo en la región, proveniente de fuentes como las cuentas satélite de cultura, encuestas nacionales de producción y consumo cultural, estudios sectoriales elaborados por instituciones internacionales y nacionales, reportes y documentos internos de trabajo. En segundo lugar, se diseñó una encuesta para el recojo de información específica en cada país, completada por las respectivas instituciones nacionales como ministerios y secretarías de cultura.

Finalmente, se desarrollaron entrevistas a profundidad a representantes y especialistas nacionales. Un total de veinte países participaron en la elaboración de este documento.

El documento está estructurado en cuatro capítulos. El primer capítulo presenta un panorama general del sector con cifras que dan cuenta de su importancia en términos de empleo, consumo y producción cultural. En el segundo capítulo se abordan los principales rasgos de la institucionalidad de la cultura en Iberoamérica, en particular aquella enfocada en las industrias culturales y creativas, enfatizando sus desafíos y oportunidades y estableciendo relaciones entre los países involucrados en el estudio. El tercer capítulo se concentra en el análisis de las políticas necesarias para el desarrollo de las industrias culturales y creativas en la región iberoamericana, para lo cual se analiza su naturaleza doble, sus áreas de intervención clave para el desarrollo del sector y las experiencias más destacables en materia de política cultural y fomento a las iniciativas y emprendimientos culturales. El cuarto capítulo del documento busca aportar una visión amplia sobre el rol de los actores públicos frente a la incursión de las tecnologías de la información y de la comunicación en el sector cultural, a través del análisis de los debates principales en torno al tema, las cifras que dan cuenta de su magnitud, el análisis de los impactos económicos y sociales y la exploración de los nuevos modelos de negocio digitales en materia cultural. Los anexos estadísticos presentan la actualización de la información en materia de balanza comercial, consumo y empleo cultural en la región.

1

Panorama

La primera sección presenta gráficamente una aproximación sobre el potencial económico de las Industrias Culturales y Creativas (ICC) y las políticas culturales orientadas a su desarrollo, la institucionalidad en Iberoamérica. Asimismo, se indaga los nuevos modelos de negocio generados por el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación.

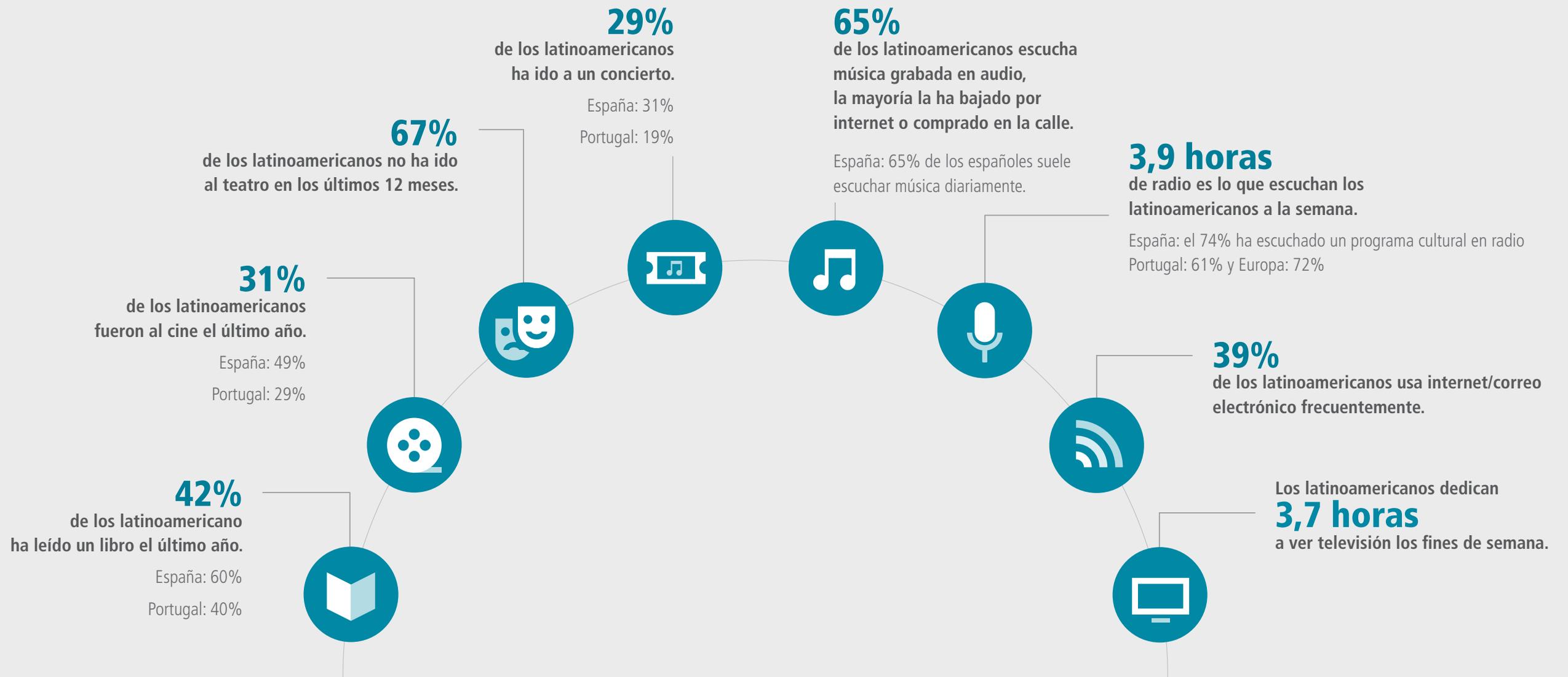
Un estudio que permite entender el panorama global de las ICC por bloques geográficos es el elaborado por Ernst and Young (2015). De acuerdo a dicho estudio, los países de América Latina y el Caribe son aún un mercado pequeño con relación al resto del mundo pero con gran potencial de crecimiento. Así, las ICC generaron ingresos por 124 mil millones de USD (6% de los ingresos totales producidos por las ICC en el mundo), crearon 1,9 millones de empleos (7% del empleo total de las ICC en el mundo) en el año 2013 y las exportaciones de bienes culturales representaron tan solo 1,2% de las exportaciones totales del mundo (US\$ 2,6 millones de dólares en 2013). Esto, dentro de un contexto de desarrollo nacional heterogéneo.

Respeto al consumo cultural, la Comisión Europea

(CE) (2013) sugiere que en España hubo una mayor incidencia en la realización de actividades culturales con respecto al resto de países iberoamericanos. Por ejemplo, el 60% de los españoles leyó un libro en el último año, mientras que el 42% realizó esta actividad en América Latina. Algo similar sucede con la asistencia al teatro, pues el 21% de los españoles asistió en el último año, mientras que el 12% de los latinoamericanos y el 13% de los portugueses realizó esta actividad. Según los resultados de la Encuesta de Hábitos y Consumo de América Latina (2013), ver televisión y escuchar radio fueron las actividades preferidas en América Latina. Por ejemplo, 96% de los latinoamericanos vio televisión diariamente, tasa superior a la de España (74%) y Portugal (61%). Por otro lado, el 65% de los latinoamericanos escuchó música a diario, al igual que los españoles (65%)

GRÁFICA 1.1

Consumidor iberoamericano



2

Institucionalidad de las industrias culturales y creativas en los países iberoamericanos

En este capítulo se presta atención a la institucionalidad de la cultura en los países del estudio, haciendo énfasis en las ICC. En particular, se presta atención a sus propias estructuras y organigramas, a la conceptualización del sector y los subsectores incluidos dentro de las industrias culturales y creativas, a las formas de producción de conocimiento e información y a la articulación y cooperación con instancias nacionales e internacionales.

Se señala en primer lugar, a partir de un rastreo histórico-institucional, que es posible notar tres tendencias que han marcado la institucionalidad del sector desde sus inicios y que aún hoy, en mayor o menor medida, lo definen: (i) la volatilidad y fragilidad de los equipos y procesos, (ii) la adquisición de un mayor rango institucional dentro del aparato burocrático del estado y (iii) la agrupación y autonomía del sector cultura frente a su usual dependencia a otros sectores como educación.

Respecto a las estructuras internas, hoy en día la mayoría de países iberoamericanos dirige el sector desde un Ministerio o Secretaría de Cultura. Internamente las estructuras varían en mayor medida aunque se pueden resaltar tres características. La primera es que, con distintos nombres, las áreas de (i) patrimonio cultural y natural (museos, en particular) y (ii) artes, letras e industrias culturales son las que ocupan mayor protagonismo. A continuación, se encuentran las áreas dedicadas a la diversidad cultural y pueblos originarios, y en menor cantidad de casos las unidades que se ocupan de la articulación regional o internacional o las que se dedican a temas de educación y formación en artes. La segunda característica es que, a diferencia de otros bloques regionales, en varias de las estructuras ministeriales de los países iberoamericanos hay una presencia importante de las áreas dedicadas a proteger, promover y fortalecer la diversidad cultural, los pueblos indígenas o más ampliamente a trabajar en la perspectiva intercultural.

Respecto a la conceptualización del sector de las ICC, en los países iberoamericanos no existe un consenso y se puede decir que esta responde a cuerpos teóricos o decisiones políticas distintas. Podemos dividir los países en cuatro: aquellos que utilizan el término "Industrias Culturales", los que se refieren a "Industrias Creativas", los que usa ambos términos indistintamente y los que usan otros nombres como "Economía de la Cultura", "Economía Creativa" o "Sector Creativo". Respecto a los subsectores incluidos, como era de esperar,

los sectores tradicionales de las industrias culturales están incluidos en todos los países: cine/audiovisual, música/fonografía, editorial/libros y publicaciones, artes escénicas y artes visuales. En menor regularidad se incluyen subsectores como las artes aplicadas/diseño, el multimedia/videojuegos o el patrimonio cultural y natural. Finalmente, algunos países incluyen subsectores no siempre referidos dentro de las definiciones globales del campo, como juegos y juguetería, gastronomía, artesanías o el de tejidos.

GRÁFICA 2.1

Nominación empleada del sector (% de países en estudio)



Elaboración propia.

Fuente: Encuestas realizadas a los países en estudio. No incluye a Guinea Ecuatorial ni Venezuela.

En cuanto a la producción y gestión de conocimiento, la gran mayoría de países indica estar llevando a cabo algún tipo de estudio sea en forma de mapeos, indicadores, boletines, o las referidas Cuentas Satélite de Cultura (CSC). Para lograrlo, ha sido fundamental las alianzas inter institucionales internas y externas. Respecto a las primeras, se destacan los Institutos Nacionales de Estadística, otros ministerios como Educación, Economía, Producción o los Bancos Centrales y las universidades y centros de investigación públicas y privadas. Respecto a las segundas, se mencionan las plataformas de cooperación regional e internacional como la misma OEI.

GRÁFICA 2.2

Países que realizan estudios económicos de la cultura desde las instancias de gobierno (% de países en estudio)



Elaboración propia.

Fuente: No incluye a Cuba, Guinea Ecuatorial, Nicaragua ni Venezuela.

A modo de apuesta, se sostiene que entre las tareas a desarrollar en el futuro destacan: pensar y gestionar las industrias culturales y creativas desde una perspectiva intercultural, seguir investigando y ampliar los temas por investigar, avanzar de lo general-nacional a lo sectorial-regional, profesionalizar el sector, articular la cooperación en distintos niveles y con diferentes carteras, mejorar las posibilidades de comparación entre los países, mirarnos como bloque, reducir la brecha entre países y problematizar los marcos epistemológicos de nuestra región.

Sin embargo, hay límites aun saltantes entre las que destacan por un lado insuficiente información, dispersión de la misma e insuficientes recursos humanos; y por otro, insuficientes recursos financieros, falta de tiempo y dificultades administrativas. Por otro lado, todavía es necesario en varios países contar o fortalecer áreas internas dedicadas a la producción y gestión de conocimiento. También, la mayoría de países ha dirigido sus esfuerzos al conocimiento que podemos llamar "panorámico", a sistematizar y producir información de carácter nacional y en menor medida información cruzada de carácter regional-subsectorial. A la vez, hay aún entre los países una brecha amplia en la producción de conocimiento.

GRÁFICA 2.3

Principales limitaciones para generar información económica (%)



Elaboración propia.

Fuente: encuestas realizadas. Incluye: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Portugal y República Dominicana.

Podemos dividir los países en cuatro: aquellos que utilizan el término "Industrias Culturales", los que se refieren a "Industrias Creativas", los que usa ambos términos indistintamente y los que usan otros nombres como "Economía de la Cultura", "Economía Creativa" o "Sector Creativo".

A modo de apuesta, se sostiene que entre las tareas a desarrollar en el futuro destacan: pensar y gestionar las industrias culturales y creativas desde una perspectiva intercultural, ampliar los temas por investigar, avanzar de lo general-nacional a lo sectorial-regional, profesionalizar el sector, articular la cooperación en distintos niveles y con diferentes carteras, mejorar las posibilidades de comparación entre los países, mirarnos como bloque, reducir la brecha entre países.

3

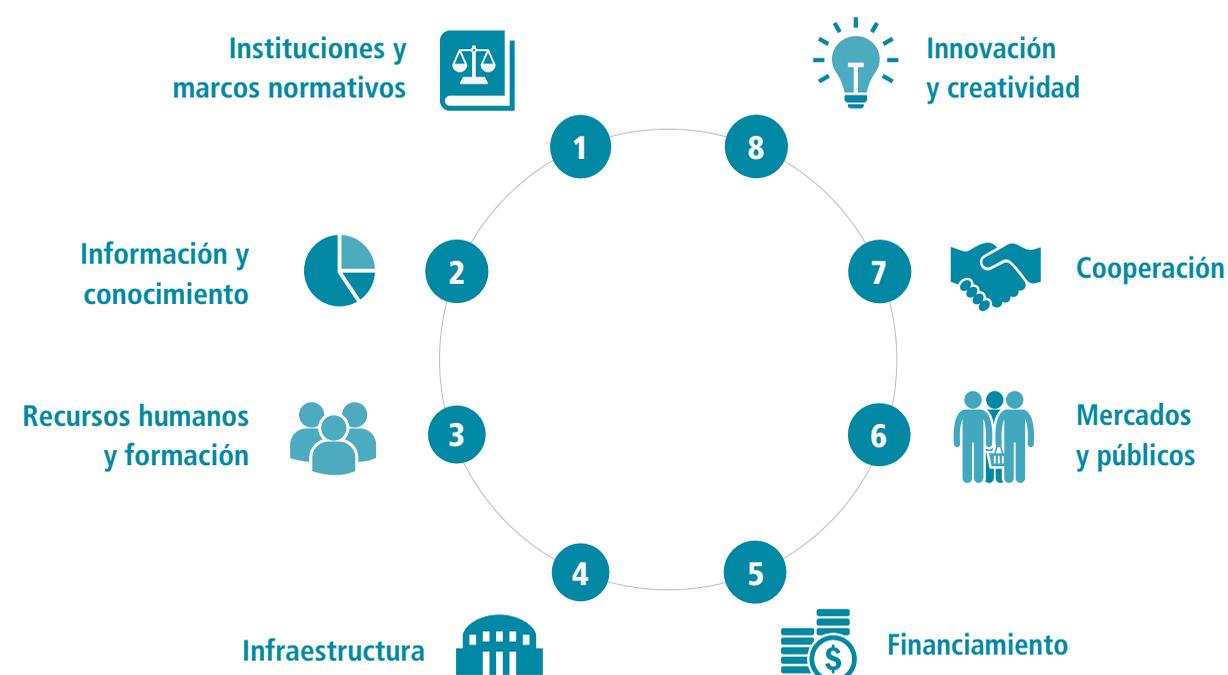
Políticas para el desarrollo de las industrias culturales y creativas

El tercer capítulo del Estudio se divide en tres secciones. La primera, introduce la ruta conceptual que ha seguido la noción de ICC desde 1940 hasta nuestros días. A partir de esta, se propone que los bienes y servicios culturales son resultado de las coordenadas sociales en que son creadas, a la vez que irrumpen en ellas, manteniéndolas, cuestionándolas o transformándolas. Esto lleva a reconocer que los bienes culturales poseen valoraciones funcionales, simbólicas, emocionales y económicas. Hay atributos específicos de las industrias culturales y creativas que requieren de un tratamiento especial y que exige la adaptación de la teoría económica para otorgar valor al bien o servicio cultural en su dimensión múltiple. Los diversos autores revisados delimitan el terreno de las políticas públicas referidas al impulso de las industrias culturales y creativas, pues estas deben tomar en cuenta tanto su naturaleza de bien de mercado como su capacidad para intervenir en la cultura misma y, como se dijo en el capítulo anterior, desde Iberoamérica es necesario problematizar los marcos epistemológicos desde nuestras propias particularidades.

La segunda sección identifica los ámbitos estratégicos de intervención para el desarrollo del sector, considerando su carácter complejo y múltiple. En esta sección se presentan la forma en que diversas institucionales nacionales y multinacionales, (Comisión Europea, Create UK, BID) o investigadores reconocidos en el campo (David Throsby) han propuesto sobre las áreas de intervención que toda estrategia de impulso a las ICC debe incluir. Cruzando estas apuestas, sostenemos que existe consenso en establecer como áreas prioritarias las siguientes: 1) instituciones y marcos normativos, 2) información y conocimiento, 3) recursos humanos y formación, 4) infraestructura, 5) financiamiento, 6) mercados y públicos, 7) integración y cooperación, y 8) innovación y creatividad. Estas áreas de intervención pueden ser el punto de partida para el complejo proceso de reflexión, debate y diseño que requieren las políticas públicas en Iberoamérica. Este proceso debe llevarse a cabo mediante una participación activa del sector cultural y creativo. Además, estas áreas funcionan como un sistema para impulsar la gestión de información y conocimiento, pero se requiere un marco institucional y normativo propicio,

GRÁFICA 3.1

Áreas de intervención para la elaboración de políticas culturales



un recurso humano especializado, mecanismos de financiamiento que promuevan la investigación, y un trabajo articulado con la academia y otras instituciones dedicadas a la gestión del conocimiento, entre otros.

La tercera sección se enfoca en los países iberoamericanos, con el objeto de identificar y analizar las áreas consideradas centrales en el estudio. A partir

de las seis áreas clave sugeridas por la Unesco, los países consultados respondieron como áreas más relevantes la financiación (22%), los recursos humanos y la formación (20%), la competitividad e innovación (15%), el desarrollo de mercados (15%), el marco normativo (13%) y la infraestructura e inversiones (9%), así como otras áreas (7%). De este escenario, una reflexión resaltante es que no parece haber una

relación directa entre la institucionalidad cultural y el tipo de área considerada como clave. Es decir, países con mayor trayectoria institucional, recursos o apoyo al sector no difieren en mayor medida en sus respuestas con aquellos que no pueden destinar tantos recursos. Por otra parte, se destacan acciones concretas que otorgan perspectiva sobre la experiencia en la región en materia de política cultural y de fomento a las iniciativas y emprendimientos en el sector. Asimismo, se subraya también el limitado desarrollo en los países iberoamericanos de sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de las iniciativas de promoción de los emprendimientos culturales. Si bien hay una amplia gama de acciones ejecutadas o por ejecutar, se identifica la importancia de llevar a cabo una política de monitoreo y evaluación de estas.

Por último, la cuarta parte, titulada “Desafíos y perspectivas”, plantea un conjunto de seis ítems sobre la materia tratada en las secciones anteriores del tercer capítulo, con el fin de divulgar y sugerir propuestas de mejora sobre ciertos temas y rutas orientativas que podrían seguirse a medio plazo. Los objetivos propuestos son: 1) integrar la naturaleza mixta de las ICC, 2) identificar las áreas clave de actuación, 3) diseñar desde una mirada integral, 4) definir las prioridades a escala nacional, 5) intercambiar experiencias a escala regional, y 6) evaluar para aprender.

Los objetivos propuestos son: 1) integrar la naturaleza mixta de las ICC, 2) identificar las áreas clave de actuación, 3) diseñar desde una mirada integral, 4) definir las prioridades a escala nacional, 5) intercambiar experiencias a escala regional, y 6) evaluar para aprender y enriquecer la ruta.

4

Las TIC y los medios digitales en Iberoamérica: Un nuevo campo de debate para la cultura

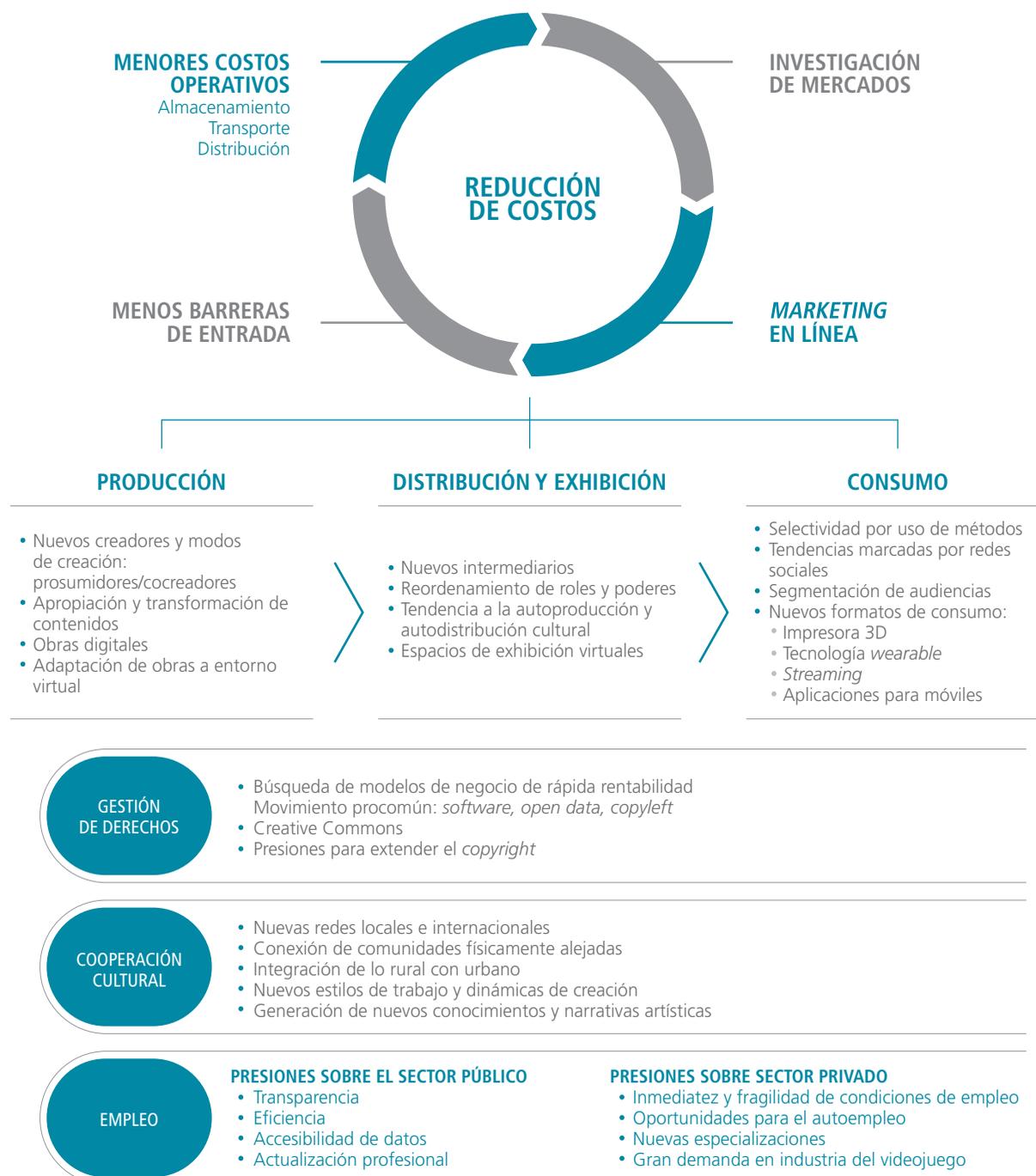
La llegada de internet y de las nuevas tecnologías de información y de comunicación (TIC) han abierto un nuevo ámbito para las relaciones sociales, los sentidos de pertenencia, la organización material y distribución de los recursos, o la propia forma en que se estructura y organiza el mundo a nivel global.

El sector cultural no ha sido ajeno a este proceso, en el que emergen nuevos modelos de negocios y formas inéditas de consumir, producir, distribuir, difundir y compartir los bienes y servicios culturales. La acelerada expansión del uso de las TIC y de la penetración de internet en la región iberoamericana determina tanto oportunidades como desafíos. Por supuesto, ello está condicionado por factores como el acceso a banda ancha, el costo de acceso a internet, la disponibilidad de dispositivos adecuados para conexión, el acceso oportuno a la información, la situación económica del usuario y la presencia de redes en la zona o el conocimiento técnico sobre el funcionamiento de las nuevas herramientas digitales, entre otros aspectos.

Desde este escenario, este capítulo busca responder las siguientes preguntas: ¿Qué implican estos cambios desde la perspectiva de la gestión pública?, ¿cuál es el rol de los actores públicos ante la incursión de las TIC en el sector cultural?, ¿qué retos y oportunidades son posibles de anticipar en este nuevo escenario? ¿cuál es la magnitud del consumo cultural mediante las TIC y sus potenciales impactos?, ¿qué nuevos modelos de negocio e iniciativas surgen en este nuevo escenario? Es claro que los países de la región se encuentran ante los inicios de una nueva línea de actuación que interpela a los formuladores de política pública hacia un reenfoque de las estrategias, la generación de nueva información, la actualización de sus conocimientos, el desarrollo de nuevas capacidades y el planteamiento de nuevas políticas. El análisis hecho concluye en la necesidad de un cambio en el paradigma de gestión, orientado hacia el logro de una estrategia digital para la política pública cultural en la región que permita hacer una transición exitosa de la sociedad de la información en la que prima el consumo, hacia una sociedad del conocimiento capaz de propiciar el bienestar y el desarrollo humano en sus múltiples facetas.

GRÁFICA 4.1

Impactos económicos de las TIC en las industrias culturales



Los principales objetivos a ser considerados dentro de esta estrategia futura serían: garantizar el acceso a internet y promover la alfabetización digital a todo nivel; asegurar el derecho a la diversidad cultural y la promoción de la creatividad; equilibrar el derecho de acceso a la cultura y el derecho de los artistas a disponer del rendimiento económico de su producción creativa; defender la libre circulación de contenidos; invertir en la profesionalización, mejora del capital humano y de los servicios a la ciudadanía; tender puentes con espacios de cooperación privados; avanzar hacia la formulación de políticas públicas horizontales y verticales; revisar los marcos regulatorios para adecuarlos a las necesidades y posibilidades de los nuevos modelos de negocios; actualizar la información y metodologías para el estudio de las TIC en cultura y de los nuevos modelos de negocios.

El sector cultural no ha sido ajeno a este proceso, en el que emergen nuevos modelos de negocios y formas inéditas de consumir, producir, distribuir, difundir y compartir los bienes y servicios culturales.



5

Conclusiones

Una primera conclusión del estudio es que existe un gran esfuerzo por parte de los países de la región iberoamericana por comprender y asumir los desafíos que afrontan en el campo de la cultura y el desarrollo y por diseñar políticas acordes con sus propios límites y potencialidades. Es claro que la cultura se ha posicionado, en algunos países más que en otros, como un eje clave del desarrollo en los países involucrados en nuestro estudio. Desde una perspectiva regional, es notoria la voluntad de los países por compartir sus propios desafíos, aprendizajes y logros con sus pares regionales, mediante mayores y más sostenidas plataformas de intercambio y cooperación. Sin embargo, aunque hay sustratos conceptuales similares, los nombres, enfoques y metodologías de medición no son los mismos, y los esfuerzos de armonización son aun limitados, lo que dificulta un análisis comparativo de mayor exactitud.

Una segunda conclusión es que la región debe prestar atención a sus propias particularidades -desde las nociones de desarrollo hasta los subsectores culturales incluidos- y desde allí repensar sus marcos

epistemológicos y metodológicos y las políticas públicas de fomento al sector. En particular, quizá con especial énfasis en América Latina, deben profundizarse los vínculos entre las áreas de interculturalidad y pueblos originarios con aquellas de patrimonio e industrias culturales. La diversidad cultural de la región debe entenderse no como una opción folklorizante de recursos, sino como formas distintas de pensar el desarrollo y el lugar de la cultura, y todo ello debe incluirse de manera orgánica en el devenir del sector. Una tercera conclusión es que existen retos pendientes en la gestión del conocimiento del sector. Una de las limitaciones más recurrentes a lo largo de la investigación tuvo que ver con el acceso a información económica actualizada y comparable. Y, más allá de la producción de información actualizada y comparable, sectorial e inmediata; creemos que hace falta desarrollar también posibilidades de lectura e interpretación de la misma que derive en producción de conocimiento de mayor impacto para la comprensión del sector.

Una cuarta conclusión es que, si bien existen grandes diferencias entre los países en el desarrollo,

diversificación y consolidación de sus ICC, en el nivel de fortalecimiento de las políticas públicas locales, en el uso de tecnologías de información y en la producción de información del sector; existen también retos comunes. Por ejemplo, la todavía necesidad de fortalecer el sector a nivel profesional, presupuestario, normativo y de gestión. También, de mayor articulación del sector en sus distintos niveles (nacional, regional, local; público y privado) y sectores. Esto es fundamental en nuestra región, teniendo en cuenta que una de sus características es la fragilidad y volatilidad institucional que se traduce también en la propia fragilidad institucionalidad de la cultura.

El estudio revela también que existe un relativo consenso internacional en la necesidad de identificar las áreas clave para el desarrollo de las ICC. Si bien el abordaje de toda política de desarrollo a las ICC tendría que ser integral; es fundamental definir las prioridades en cada país según el momento en que se encuentre.

Por último, es claro que el uso de TIC ha reconfigurado la manera como se producen, distribuyen y consumen los contenidos culturales. En este contexto, se percibe un abanico amplísimo de oportunidades. Es necesario impulsar una alfabetización digital a todo nivel, tanto entre los usuarios de las TICs como entre los propios responsables de la política pública e impulsar medidas para democratizar el acceso a internet, a fin de aprovechar los recursos que la tecnología brinda para una gestión más eficiente, la producción de información del sector y en general la potenciación del sector en su dimensiones sociales, creativas y económicas.

Si bien existen grandes diferencias entre los países en el desarrollo, diversificación y consolidación de sus ICC, en el nivel de fortalecimiento de las políticas públicas locales, en el uso de tecnologías de información y en la producción de información del sector; existen también retos comunes.

Con la colaboración de:

Fundación **Santillana**

Organização
de Estados
Ibero-americanos



Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura

OEI

Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura