



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina de Montevideo

Oficina Regional de Ciencias
para América Latina y el Caribe



Impulsando la economía naranja en América Latina y el Caribe

J. M. Benavente
M. Grazzi



Publicado en 2018 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia y la Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe, UNESCO Montevideo, Luis Piera 1992, piso 2, 11200 Montevideo, Uruguay.

© UNESCO 2018



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp).

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

Foto de tapa: Freepik (freepik.com)

Esta publicación contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.



Ciencia, Tecnología e Innovación: ejes transversales de la agenda regional de desarrollo sostenible e inclusivo hacia 2030

Bajo el lema “Transformando nuestra región: Ciencias, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Sostenible” el Foro Abierto CILAC 2018 está concebido como una contribución a la implementación de la Agenda 2030 suscrita por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Desde el consorcio de instituciones organizadoras del Foro Regional de Ciencias de América Latina y el Caribe, existe el compromiso de trabajar en pos de contribuir al logro de las metas y objetivos señalados en esta estratégica hoja de ruta para el desarrollo sostenible de nuestra región.

La UNESCO, como agencia especializada del Sistema de Naciones Unidas, dedica sus esfuerzos al avance del conocimiento en cinco grandes campos vitales para el desarrollo humano y sostenible: la educación, las ciencias naturales, las ciencias sociales y humanas, la cultura y la comunicación e información.

Para cumplir con esta misión, la UNESCO opera en cinco ejes estratégicos: a) la definición de estándares internacionales; b) el desarrollo de capacidades; c) la organización y difusión de conocimientos; d) la cooperación internacional; y e) como laboratorio de ideas. Así, el Foro CILAC constituye una plataforma para potenciar estas estrategias, fortaleciendo las políticas de ciencia, tecnología e innovación de los países de América Latina y el Caribe.

La serie de Policy Papers que aquí se presenta ha sido concebida como un estímulo para la elaboración, regional y colectiva, de conocimiento relevante para responder a los objetivos de desarrollo sostenible planteados en la Agenda 2030.

Estos documentos, elaborados por expertos de reconocida trayectoria en sus respectivos campos de conocimiento, identifican desafíos y proponen ideas claves para avanzar. En sus aportes, los autores describen áreas innovadoras de conocimiento y de acción, valoran su potencial para el futuro de la región –ya sea como oportunidad o como amenaza-, ofreciendo a consideración posibles escenarios para la toma de decisiones.

Estos aportes no pretenden ser conclusivos sino que, principalmente, se ofrecen como una invitación de la UNESCO a todas las partes interesadas para que, en conjunto y sin obviar diversidades o divergencias, podamos avanzar en el debate público sobre el rol a jugar por parte de las ciencias, tecnologías e innovación en el presente y el futuro de América Latina y el Caribe. La construcción de sociedades del conocimiento que sean más sostenibles, democráticas, inclusivas y con amplia protección a los derechos humanos, constituye una tarea urgente y necesaria.

El espíritu de los textos que hoy publicamos es el de enriquecer estos debates, promoviendo su continuidad en el tiempo que viene. Lo hacemos con el convencimiento de que estos esfuerzos son imprescindibles para avanzar en la agenda regional, de cara a la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible. Porque para conectarse al futuro deseable, debemos conectarnos a la ciencia.

¡Buena lectura, buenos debates!

Lidia Brito,

Directora, Oficina Regional de Ciencias
para América Latina y el Caribe - UNESCO

Impulsando la economía naranja en América Latina y el Caribe*

J. M. Benavente
M. Grazzi

*División de Competitividad,
Tecnología e Innovación*

Banco Interamericano de Desarrollo

* Este documento es un extracto de la publicación de J.M. Benavente y M. Grazzi (2017) “Políticas públicas para la creatividad y la innovación: impulsando la economía naranja en América Latina y el Caribe”. Washington, D.C.: BID.

José Miguel Benavente es Líder Técnico Principal en la División de Competitividad, Tecnología e Innovación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en sus oficinas de Chile. Es Profesor Titular en la Escuela de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI). Antes de ocupar su cargo actual, José Miguel se desempeñó como Jefe de la División de Competitividad, Tecnología e Innovación en la sede central del BID en Washington, D.C.; además de profesor en el Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Realizó varias publicaciones sobre innovación, investigación y desarrollo, microeconomía aplicada, desarrollo económico, pequeñas y medianas empresas y productividad. Asimismo, ha sido asesor de los gobiernos de Argentina, Chile, Colombia, El Salvador y Guatemala en temas de políticas de ciencia e innovación, y consultor del BID, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y el Banco Mundial. José Miguel es ingeniero industrial y posee una maestría en Desarrollo Económico de la Universidad de Chile, además de un doctorado y una maestría en Economía de la Universidad de Oxford.

Matteo Grazzi es economista en la División de Competitividad, Tecnología e Innovación del BID, donde diseña y lidera programas para promover la ciencia, tecnología e innovación en América Latina y el Caribe y coordina las actividades relacionadas a la economía creativa. Antes de unirse al Banco, Matteo trabajó como economista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL, Santiago de Chile) y como investigador en el Centro de Investigación sobre Estudios Latinoamericanos y de las Economías en Transición (ISLA) de la Universidad Bocconi en Milán. Sus intereses de investigación principales se centran en economía de la innovación y creatividad, género y ciencias, tecnología e innovación y tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para el desarrollo. Posee una maestría en Economía del Desarrollo de la Universidad de Sussex y un doctorado en Derecho y Economía Internacional de la Universidad Bocconi.

La economía naranja (o creativa) es un motor de desarrollo económico cada vez más importante en América Latina y el Caribe (ALC). En este *policy brief* se presenta un panorama general de la economía creativa, se destaca su papel en la promoción del crecimiento económico y de la innovación, se señalan las principales fallas de mercado que las caracterizan, y se plantea un marco conceptual novedoso (el ecosistema creativo) para comprender los vínculos con la innovación y analizar el papel del sector público en su promoción. Finalmente, se presentan los principales tipos de intervenciones públicas en el área y discute las implicaciones que esto tiene para los países de ALC.

Definición y alcance. La economía naranja (o creativa) se define como el grupo de actividades a través de las cuales las ideas se transforman en bienes y servicios culturales y creativos, cuyo valor está o podría estar protegido por derechos de propiedad intelectual. Incluye tres principales grupos de actividades: las actividades tradicionales y artísticas, la industria creativa y las actividades que brindan apoyo creativo a las industrias tradicionales.

La relación entre creatividad e innovación. La innovación es la transformación de nuevas ideas en soluciones económicas y sociales. Tradicionalmente, esta definición se ha interpretado haciendo foco en los cambios funcionales y con énfasis en las mejoras técnicas. Sin embargo, existe un consenso cada vez mayor acerca de la necesidad de ampliar este enfoque, incluyendo las transformaciones que no necesariamente mejoran la funcionalidad objetiva de un bien o servicio, pero modifican su estética y atractivo para el consumidor. Esto se ha denominado innovación blanda y es típico de la economía creativa.

El ecosistema creativo. Un abordaje novedoso para analizar la economía creativa (y por ende mejorar la coordinación horizontal y vertical entre los distintos actores involucrados) es a través de la lente del ecosistema creativo, definido como el conjunto de entidades y normas que regulan la producción, difusión y consumo de bienes y servicios creativos. El ecosistema creativo combina el sector privado (agentes particulares y corporativos), la academia, el gobierno (a nivel local, regional y nacional), la sociedad civil organizada y los consumidores.

Fallas de mercado en la economía creativa. Las actividades de la economía creativa comparten un conjunto de propiedades que las diferencian ampliamente de otras actividades económicas y que impiden que los mercados generen resultados eficientes desde el punto de vista social y por lo tanto necesiten la intervención pública para solucionar estos problemas. En primer lugar, la mayoría de los bienes y servicios que resultan de estas actividades presentan un cierto grado de no rivalidad y de no exclusión, características que definen a los bienes públicos. En segundo lugar, es probable que las actividades creativas generen externalidades positivas de conocimiento, producto y red. En tercer lugar, la estructura de costos de muchas actividades creativas puede ser un obstáculo. En cuarto lugar, las actividades basadas en la creatividad humana son por definición inciertas.

Políticas públicas para la economía creativa. Las fallas de coordinación y de mercado mencionadas conforman un argumento convincente para la intervención pública. En general, podemos distinguir cuatro grandes tipos de políticas públicas: políticas de oferta (que proveen financiamiento y apoyo técnico para las actividades culturales y creativas), políticas de demanda (que incentivan el consumo de bienes y servicios culturales y creativos), políticas sistémicas (que favorecen la colaboración entre diferentes actores y crean lazos entre las empresas creativas y los sectores tradicionales) y políticas de formación de capital humano (que incentivan el sistema educativo a generar competencias y talento para la creatividad).

Qué hacer en ALC para fomentar la economía creativa. Se evidencia como los países de ALC necesitan distintos tipos de políticas públicas para fomentar sus industrias creativas y culturales. Los países con un ecosistema creativo emergente deberían centrarse en la oferta de los productos creativos mediante una focalización en instrumentos que pretendan mejorar determinadas industrias

creativas. Los países cuyo ecosistema se encuentra en un nivel intermedio deberían enfocarse en desarrollar políticas sistémicas que mejoren la coordinación entre los actores del ecosistema. Los países con ecosistemas creativos más maduros pueden centrarse en desarrollar políticas sistémicas que fortalezcan los vínculos entre una industria creativa bien desarrollada y otros sectores.

Introducción.

6

La economía creativa ha ganado reconocimiento como sector productivo relevante a nivel mundial (Potts y Morrison, 2009), contribuyendo a la economía de un país en términos de valor agregado, exportaciones, empleo, inversiones y aumento de la productividad. Algunas estimaciones recientes muestran que la industria creativa y la cultural generan ingresos de US\$2.250 mil millones y 29,5 millones de puestos de trabajo a nivel mundial, empleando aproximadamente al 1% de la población activa (Ernst & Young, 2015) e introduciendo altos índices de innovación y productividad (Bakshi y McVittie, 2009; Müller, Rammer y Trüby, 2009). En ALC, las estimaciones recientes muestran que las industrias creativas generan ingresos de US\$124 mil millones, o aproximadamente el 2,2% del PIB regional y 1,9 millones de puestos de trabajo (Ernst & Young, 2015). Finalmente, las cifras sobre los flujos comerciales internacionales de los productos creativos resultan interesantes. Las cifras del periodo 2003-12 indican que, en promedio, la economía creativa representa el 2% del total de exportaciones de productos en los países de ALC.

Sin embargo, el valor de la economía creativa no se limita a la contribución directa del sector en la economía y en la creación de fuentes de trabajo. Además de su valor cultural intrínseco, es también una fuente importante de innovación y aumento de productividad, pues el componente creativo está frecuentemente asociado con nuevas formas de producir un bien, de proveer un servicio, o incluso con la invención de nuevos productos. El efecto de la innovación creativa no solo afecta la empresa donde se genera, sino que se derrama al resto de la economía, multiplicando el efecto positivo generado. Es por ello que hoy día la economía creativa es generalmente considerada uno de los principales motores de bienestar y crecimiento económico.

Este policy brief presenta la economía naranja desde una perspectiva económica. Primero, se introduce la definición y el alcance de la economía creativa. Luego, se discute su relación con la innovación y la tecnología. A continuación, se presenta el concepto de ecosistema creativo y sus principales actores, usando este enfoque para analizar el rol del sector público y proponer algunas recomendaciones de política.

Enfoque y resultados

Definición y alcance de la economía creativa

Basándose en unos trabajos del BID (Quaratesan, Romis y Lanzafame, 2007; Buitrago y Duque, 2013; Oxford Economics, 2014) y en las definiciones que varias organizaciones a nivel mundial han proporcionado a través de los años (UNESCO, 2013; UNCTAD, 2008; OMPI, 2003), se define la economía naranja (o creativa) como el grupo de actividades a través de las cuales las ideas se transforman en bienes y servicios culturales y creativos, cuyo valor está o podría estar protegido por derechos de propiedad intelectual (DPI). Siguiendo esta línea, la economía creativa incluye actividades relacionadas a tres conceptos principales (véase el gráfico 1):

- i. las actividades tradicionales y artísticas, que consisten en esfuerzos relacionados a la preservación y transmisión del patrimonio cultural material e inmaterial de una sociedad
- ii. la industria creativa, que está compuesta por actividades comerciales en donde el valor del resultado final se debe principalmente al contenido creativo, incluida la industria cultural (actividades reconocidas por estar fuertemente asociadas a la cultura, como la editorial, la audiovisual y la

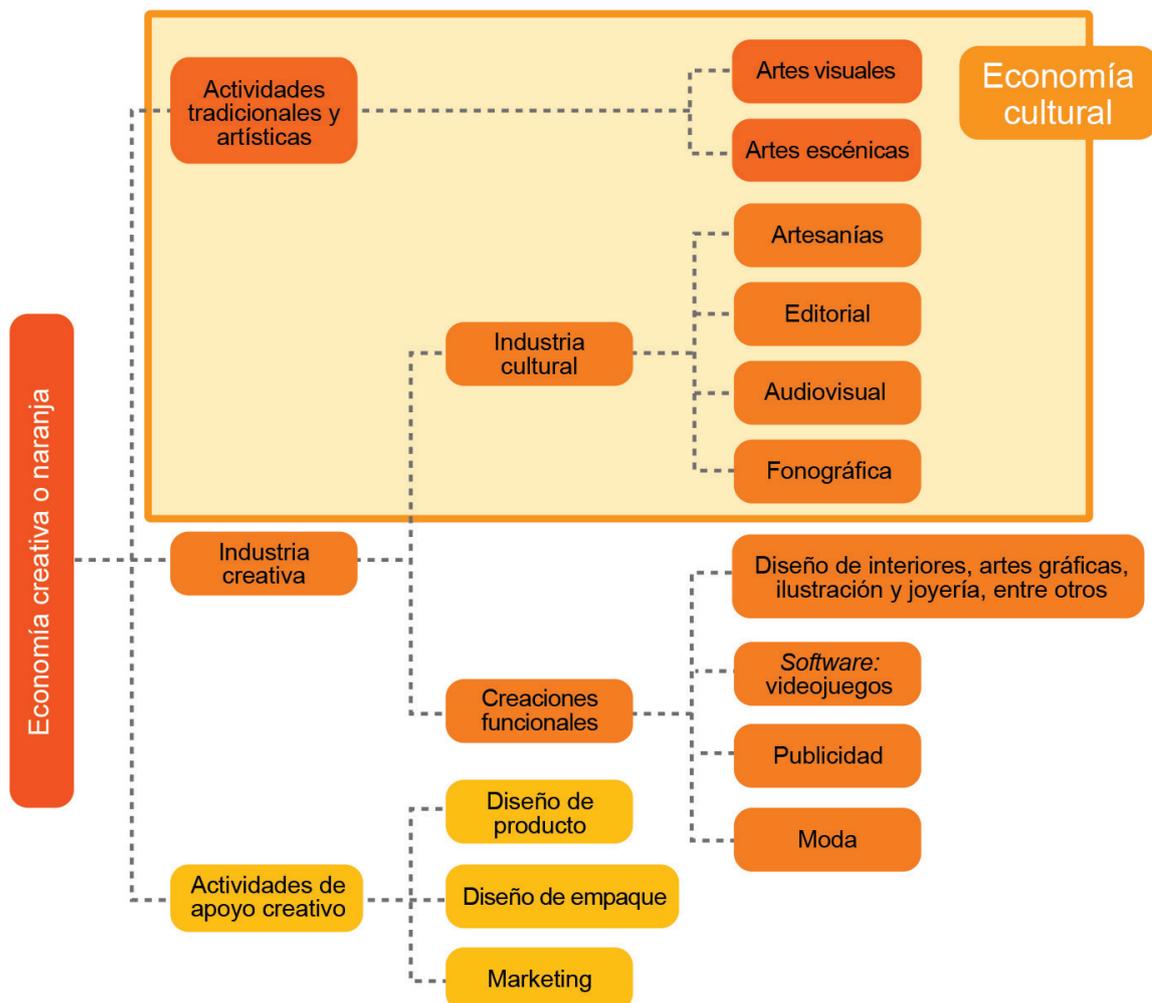
fonográfica), y las creaciones funcionales (donde el resultado es creativo, pero no necesariamente relacionado a la cultura, como videojuegos, publicidad o moda)

- iii. las actividades que brindan apoyo creativo a las industrias tradicionales, donde el resultado de la actividad creativa se utiliza como insumo intermedio en el proceso de producción de un bien o servicio que no es necesariamente creativo por sí mismo.

La relación entre creatividad e innovación.

La innovación se define como la transformación de nuevas ideas en soluciones económicas y sociales (Navarro, Benavente y Crespi, 2016; Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014). Puede tratarse de una manera novedosa de realizar tareas con mayor eficiencia (un uso más eficaz de los recursos), la presentación de un nuevo o significativamente mejorado producto (bien o servicio), un nuevo sistema de comercialización, o un método organizacional novedoso en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores (OCDE, 2005). Tradi-

Gráfico 1. Definición de la economía creativa.



Fuente: Elaboración propia con base en la taxonomía presentada en Buitrago y Duque (2013).

cionalmente, esta definición se ha interpretado haciendo foco en los cambios funcionales y con énfasis en las mejoras técnicas. Sin embargo, existe un consenso cada vez mayor acerca de la necesidad de ampliar este enfoque, incluyendo las transformaciones que no necesariamente mejoran la funcionalidad objetiva de un bien o servicio, pero modifican su estética y atractivo para el consumidor. Esto se ha denominado innovación blanda (Stoneman, 2010) y es típico de la economía creativa.

En este sentido, se pueden identificar dos tipos de innovación blanda (Stoneman, 2010). El primer tipo es la innovación dentro de las industrias creativas, donde el valor del resultado final es principalmente estético y no funcional (Miles y Green, 2008). Por ejemplo, una empresa en el rubro de la moda puede mejorar su rendimiento a través de innovaciones tecnológicas en el proceso de producción de indumentaria, pero la razón de su actividad siempre dependerá de la capacidad de crear diseños nuevos y atractivos. Evidencia desde Europa muestra que, en promedio, las empresas creativas son más innovadoras que el resto de la economía, incluyendo empresas que hacen uso intensivo del conocimiento (Müller et al., 2009).

El segundo es la innovación como producto de las actividades de apoyo creativo. En las industrias en las que el producto final es principalmente funcional, los insumos estéticos pueden ser componentes clave del proceso de producción, al determinar cómo perciben los consumidores la funcionalidad. Por ejemplo, en la industria automotriz, entre el modelo anterior de un automóvil y el nuevo, solamente hay unas pocas mejoras funcionales (a veces, sumamente innovadoras). La mayoría de las diferencias son cambios estéticos externos e internos, generalmente resultado de actividades de diseño. Dentro del ámbito tradicional de la teoría de la innovación, 3. Innovación y creatividad 14 ninguno de estos cambios se consideraría innovación (específicamente in-

Se define la economía naranja (o creativa) como el grupo de actividades a través de las cuales las ideas se transforman en bienes y servicios culturales y creativos, cuyo valor está o podría estar protegido por derechos de propiedad intelectual

novación técnica) y ninguna de estas actividades se consideraría innovadora. Sin embargo, es la apariencia del vehículo y cómo se sienten los consumidores al conducirlo lo que determina sustancialmente las ventas de un modelo y, consecuentemente, su valor.

La evidencia sobre el impacto de dichas actividades en el desempeño de una empresa es aún limitada, pero las investigaciones que analizan los retornos de los derechos de autor, marcas y diseño van en aumento. Particularmente, se ha encontrado que las actividades de diseño se asocian a mejoras significativas

en términos de aumento de la productividad, innovación y ventas por exportación (Gemser y Leenders, 2001; Haskel et al., 2005; Sentance y Clarke, 1997).

No obstante, el vínculo entre la economía creativa y la innovación es complejo y va más allá de la innovación blanda. La industria creativa también contribuye al desempeño innovador de una sociedad, al aumentar la demanda de tecnología de punta. Particularmente, las tecnologías digitales avanzadas, desarrolladas por empresas creativas, podrían influir en el mercado en general, promoviendo la difusión de nuevas tecnologías en otros sectores de la economía.

El ecosistema creativo

Un abordaje novedoso para caracterizar a la economía creativa es a través de la lente del ecosistema creativo, definido como el conjunto de entidades y normas que regulan la producción, difusión y consumo de bienes y servicios creativos. El ecosistema creativo combina el sector privado (agentes particulares y corporativos), la academia, el gobierno (a nivel local, regional y nacional), la sociedad civil organizada y los consumidores. Todos estos actores establecen sinergias alrededor de proyectos creativos y llevan a cabo diferentes funciones en el proceso de difundir la cultura y la creatividad dentro del sistema de producción y de la

sociedad en su conjunto (Arnold et al., 2014; Hernández, 2014; OCDE, 2014). Según su papel, es posible clasificar a los actores como (i) de oferta (aquellos que producen bienes y servicios creativos), (ii) de demanda (consumidores finales o usuarios de insumos creativos para su proceso de producción), (iii) instituciones orientadas a la formación de capital humano y producción de conocimiento, e (iv) instituciones de gobernanza que regulan y promueven las relaciones entre los actores. Hasta ahora, se ha establecido una clara distinción entre consumidores y productores, pero la revolución digital ha dado lugar a los llamados prosumidores, simultáneamente productores y consumidores. Estos nuevos actores contribuyen significativamente a aumentar el valor de los bienes y servicios culturales y creativos. La actual transformación de la cultura de la música grabada en una cultura en red y on demand es un ejemplo ilustrativo de las oportunidades para co-crear valor, donde los nuevos medios digitales en red permiten que más artistas y consumidores actúen como productores, distribuidores, editores y críticos, entre otros (Winter, 2012). De hecho, las nuevas tecnologías cambian constantemente la manera en que los productores y consumidores se comportan e interactúan, generando valor en la producción y el consumo a través de las redes sociales.

Como en cualquier otro sistema productivo, la gobernanza es vital. El sector público proporciona al sistema estabilidad y legitimidad al nivelar el campo de juego y al establecer sus normas (Buitrago y Duque, 2013). Dada la heterogeneidad de los actores en un ecosistema creativo, hay varias instituciones y agencias públicas involucradas. A nivel central, se incluyen los ministerios de Cultura (o su equivalente, por ejemplo, Consejos Nacionales para las Artes) y muchos otros, como los ministerios de Economía, Producción, Ciencia y Tecnología, Finanzas, Educación, Turismo y Relaciones Exteriores. Además, la importancia de la proximidad implica que los gobiernos subnacionales a nivel regional y local desempeñen un papel crucial.

Las razones de la intervención pública

Tradicionalmente, el argumento principal para justificar la intervención del gobierno en la economía creativa -en particular en la industria cultural- ha sido que los bienes y servicios producidos en ese sector son valorados, tanto por los productores como por los consumidores, por razones sociales que superan su valoración económica en relación con la contribución que realizan a la identidad cultural de una sociedad, es decir el valor cultural de un bien o servicio frente a su valor económico. Por ejemplo, algunas organizaciones culturales, como museos, bibliotecas y teatros, desempeñan un papel educativo en forma de conocimiento general e identidad (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.

No obstante, la literatura ha evidenciado una progresiva inclinación hacia el uso de argumentos económicos para justificar las medidas públicas en las actividades creativas con base en las características económicas específicas de los bienes y servicios de la economía creativa. De hecho, las actividades incluidas dentro de la economía creativa comparten un conjunto de propiedades que las diferencian ampliamente de otras actividades económicas y que impiden que los mercados generen resultados eficientes desde el punto de vista social.

En primer lugar, la mayoría de los bienes y servicios que resultan de estas actividades presentan cierto grado de no rivalidad y de no exclusión, características que definen a los bienes públicos. Por ejemplo, no es posible excluir a la audiencia para que no escuche una transmisión radiofónica (si tiene una radio). Una consecuencia directa de la naturaleza de no exclusión de los productos de las actividades creativas es que la persona o empresa que produce el bien o servicio no puede apropiarse en su totalidad de los retornos que este producto o servicio genera, por lo que disminuyen los incentivos del sector privado para proveer dichos bienes. En segundo lugar, es muy probable que las actividades creativas generen

externalidades positivas de conocimiento, producto y red (Cunningham y Potts, 2015). En términos de conocimiento, los bienes culturales y creativos generalmente engloban contenido intangible, como ideas, conceptos o información que otros pueden desarrollar, copiar o tomar como inspiración - sin compensar la idea original -, lo que facilita la innovación en una economía. En tercer lugar, la estructura de costos de muchas actividades creativas puede ser un obstáculo. Por ejemplo, las industrias cinematográficas, editoriales, musicales y de medios generan el primer producto (o copia maestra) a un costo generalmente alto, mientras que los costos marginales de las copias siguientes son bajos (en el caso de productos digitales, cercanos a cero) y los costos hundidos suelen ser altos (Caves, 2000). Esto genera barreras de ingreso y permite a los que ya están operando en el mercado sacar ventaja de su posición actual, resultando posiblemente en un alto nivel de concentración de mercado, que castiga a los consumidores en términos de precios altos, menor calidad y menos variedad. En cuarto lugar, la actividad basada en la creatividad humana es por definición incierta en muchos aspectos. Esto implica que los riesgos asociados a las actividades creativas son muy altos y difíciles de predeterminedar antes de que el proceso comience. Si se agrega el hecho de que los bienes y procesos creativos suelen ser intangibles y/o intelectuales (principalmente en forma de conocimiento y capital humano) y que, por eso, para las instituciones financieras es dificultoso valorarlos y monitorear los cambios en su valor, es fácil comprender por qué el acceso al financiamiento tradicional es tan complejo en estas industrias.

De igual manera, la economía creativa se ve afectada por varias fallas de información y coordinación entre los varios actores presentes en el ecosistema creativo. Por ejemplo, dentro de estas industrias la demanda de habilidades cambia muy rápido, lo que genera un desequilibrio constante entre el conocimiento y la capacitación provista por la educación formal y la que el mercado necesita (Arnold et al., 2014).

¿Qué políticas públicas para la economía creativa?

Las fallas de coordinación y de mercado mencionadas conforman un argumento convincente para la intervención pública en varios aspectos de la economía creativa. Muchos países han implementado una gran variedad de políticas y programas públicos para apoyar la producción y el consumo de productos creativos y culturales (Arnold et al., 2014; Bakhshi y Windsor, 2015; Ginsburgh, 2003; Seaman, 2006; Throsby, 2010; Traub, 2005). En general, podemos distinguir cuatro grandes tipos de políticas públicas:

- i. **Políticas de oferta.** La naturaleza de bien público de los bienes y servicios culturales y creativos, las externalidades y los efectos de red, además de la incertidumbre y la estructura de costos, asociada a costos fijos y hundidos altos, impiden que el financiamiento privado provea fondos adecuados para las actividades culturales y creativas. Dada esta situación, se insta al sector público a facilitar y complementar el financiamiento privado, a través de instrumentos de apoyo directos y/o indirectos. El apoyo directo puede ser en forma de subvenciones, subsidios u otros tipos de asistencia financiera para particulares y organizaciones con y sin fines de lucro que formen parte del rubro creativo (Throsby, 2010); es generalmente asignado por funcionarios públicos o comités de expertos responsables de decidir qué y quién recibe apoyo público. El apoyo indirecto es común en el sector cultural y en las industrias creativas. En el sector cultural, el apoyo generalmente se da en forma de regímenes tributarios especiales o exenciones tributarias (es decir, deducciones fiscales, créditos tributarios o una combinación de ambos) para estimular las donaciones privadas. Programas parecidos al Fondo Nacional para las Artes (National Endowment for the Arts) de Estados Unidos, que favorece los incentivos fiscales, se están implementando en

muchos otros países. Muchas veces los incentivos fiscales también son utilizados para fomentar la investigación y desarrollo (I+D) en las industrias creativas.

ii. **Políticas de demanda.** Del lado de la demanda, se han implementado distintos regímenes de apoyo para incentivar el consumo de bienes y servicios culturales y creativos. Un tipo de estos incentivos son los vouchers culturales como el programa Vale Cultura de Brasil que brinda a los trabajadores de las empresas asociadas un voucher mensual equivalente a unos US\$20 para uso exclusivo en bienes y servicios culturales.

iii. **Políticas sistémicas.** Las fallas de coordinación y la incertidumbre provocadas por la naturaleza intangible del contenido creativo pueden obstaculizar la colaboración entre diferentes actores (OCDE, 2010; Sala, Landoni y Verganti, 2016). Para corregir estos tipos de fallas, un tipo diferente de *voucher* -un *voucher* de crédito-, es el instrumento más común. El voucher de crédito sirve para crear lazos entre las empresas creativas y los sectores tradicionales, debido a la condición que se impone a las empresas tradicionales de usar el voucher en las empresas creativas. Un excelente ejemplo son los Creative Credits implementados en el Reino Unido que proporcionan a determinadas PyME elegibles vouchers por un valor de £4000 para adquirir servicios de una red de proveedores creativos a fin de desarrollar proyectos innovadores. Un estudio (Bakhshi et al., 2013) demuestra que el programa creó con éxito vínculos entre PyME tradicionales y empresas creativas y aumentó los índices de innovación y ventas de las PyME que participaron. Otro tipo de políticas sistémicas son las que apoyan los clusters creativos, en los que las universidades pueden desempeñar un rol fundamental en al ser proveedoras de talento, investigadores, redes, servicios de apoyo, emprendimiento y

otros servicios (Bakhshi, Hargreaves y Mateos-García, 2013).

iv. **Políticas de formación de capital humano.** Para solucionar el desajuste que a menudo existe entre la demanda y la oferta de habilidades para la economía creativa es necesario que el Estado intervenga, por ejemplo, a través de una regulación que ofrezca suficientes incentivos para que el sistema educativo apoye la creatividad mediante la promoción no solo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés), sino también de las artes (STEAM, por sus siglas en inglés). Los gobiernos también pueden otorgar becas y subsidios a los alumnos para que estudien carreras académicas en la economía creativa. Los beneficios que ofrecen estas políticas tienen tres aristas: (i) crean una masa crítica de fuerza laboral creativa, (ii) aumentan la capacidad de investigación que apoya nuevos desarrollos en este sector y (iii) contribuyen a desarrollar un gusto por la cultura que estimula la demanda a largo plazo de bienes culturales.

Implicaciones y recomendaciones.

La economía creativa o naranja tiene un papel importante en la promoción del crecimiento económico, el desarrollo inclusivo y la innovación. En primer lugar, los sectores creativos parecen estar caracterizados por un elevado crecimiento de la productividad; en segundo lugar, son una importante fuente de creación de trabajo para los jóvenes, no solo en los sectores puramente creativos, sino también en las industrias tradicionales; por último, la creatividad es uno de los principales impulsores del proceso de innovación en una sociedad. De hecho, los productos creativos son únicos y disruptivos, y tienen el potencial de inspirar a toda la sociedad a través de la generación de ideas y, por ende, de innovaciones. En particular, si bien la economía creativa ya contribuye significativamente a la economía de ALC, la riqueza y singularidad de la tradición e historia cultural

de la región evidencian que la economía naranja constituye una oportunidad que todavía no ha sido explotada de manera sustancial. Diversas fallas de mercado impiden que los países produzcan la cantidad de actividades creativas socialmente deseada, lo que justifica una intervención pública activa. No obstante, no es fácil diseñar e implementar políticas públicas efectivas relacionadas con la economía creativa. Para diseñar exitosamente intervenciones de políticas públicas, los gobiernos necesitan adoptar un enfoque sistémico, para lo cual es esencial que los programas actúen en todos los componentes del ecosistema creativo. Esto requiere un conjunto de políticas que comprendan distintos instrumentos que estimulen simultáneamente la oferta, la demanda y la interacción entre los diferentes actores.

Los diferentes grados de madurez de los ecosistemas creativos en ALC presentan un desafío adicional para los hacedores de políticas, dado que se necesitan distintos abordajes. Si bien algunos países, con base en su patrimonio y talento, han comenzado a desarrollar sectores creativos modernos, tales como los videojuegos o contenidos audiovisuales, otros aún dependen principalmente de sus actividades tradicionales. En este contexto, los países con un ecosistema creativo emergente deberían, en primer lugar, consolidar su núcleo, centrándose en la oferta de los bienes y servicios creativos mediante una focalización en instrumentos que pretendan mejorar determinadas industrias creativas. A la vez, los gobiernos necesitan priorizar los programas que promuevan la formación de capital humano creativo con las habilidades requeridas para dichas industrias. Además de focalizarse en instrumentos más sofisticados que estimulen el desarrollo de las industrias creativas y que proporcionen capital humano cualificado, los países cuyo ecosistema se encuentra en un nivel intermedio deben enfocarse en desarrollar políticas sistémicas que mejoren la coordinación entre los actores del ecosistema, en particular entre aquellos que actúan en clusters creativos. Los países con ecosistemas creativos más maduros pueden centrarse en desarrollar políticas sistémicas que fortalezcan los vínculos entre una industria creativa bien desarrollada y otros sectores, a fin de mejorar la productividad general

de la economía. Además, las políticas también podrían mejorar las relaciones con el sector del conocimiento (por ejemplo, universidades y centros de investigación) para explotar el empuje innovador de las actividades creativas en su totalidad. En países con un mercado doméstico potencialmente atractivo, los paquetes de incentivos del lado de la demanda también pueden desempeñar un papel importante.

Independientemente de cuál sea el nivel de desarrollo de la economía creativa de un país, se precisa un arreglo institucional adecuado para coordinar efectivamente las intervenciones de políticas públicas necesarias. Existen muchos indicios que señalan que un determinado diseño no es adecuado, tales como (i) el no identificar con claridad la agencia pública responsable de estas actividades, (ii) la falta de coherencia entre las metas y objetivos y los recursos asignados, y (iii) la ausencia de un seguimiento y evaluación sistemáticos de la iniciativa implementada, que podrían ayudar al sector público a repetir y mejorar los programas exitosos o a discontinuar los inefectivos. Por lo tanto, no solo es necesario considerar los recursos e instrumentos utilizados por el sector público para promover la economía creativa, sino también evaluar si el arreglo institucional permite alcanzar los objetivos establecidos.

Finalmente, es importante reconocer que las tecnologías digitales están cambiando de forma disruptiva la economía creativa. La tecnología no solo ofrece nuevas herramientas que permiten transformar ideas en productos creativos, sino también nuevos canales para difundirlos. A fin de aprovechar al máximo el potencial de la economía creativa y preparar a los países de ALC para los desafíos de la economía digital, es fundamental proporcionar la infraestructura y capacitación para desarrollar nuevas habilidades.

Referencias.

- Arnold, E., K. Farla, P. Kolarz y X. Potau. 2014. *The Case for Public Support of Innovation: At the Sector, Technology and Challenge Area Levels*. Londres, Reino Unido: Ministerio de Negocios, Innovación y Capacitación Empresarial del Reino Unido.

- Bakhshi, H., J. Edwards, S. Roper, J. Scully y D. Shaw. 2013. *Creative Credits: A Randomized Controlled Industrial Policy Experiment*. Londres, Reino Unido: NESTA.
- Bakhshi, H., I. Hargreaves y J. Mateos-García. 2013. *A Manifesto for the Creative Economy*. Londres, Reino Unido: NESTA.
- Bakhshi, H. y E. McVittie. 2009. "Creative Supply-Chain Linkages and Innovation: Do the Creative Industries Stimulate Business Innovation in the Wider Economy?" *Innovation*, 11(2):169-89.
- Bakhshi, H. y G. Windsor. 2015. *The Creative Economy and the Future of Employment*. Londres, Reino Unido: NESTA.
- Buitrago, F. e I. Duque (eds). 2013. *La economía naranja: una oportunidad infinita*. Washington, D.C.: BID.
- Caves, R. 2000. *Creative Industries: Contracts between Art and Commerce*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Crespi, G., E. Fernández-Arias y E. Stein. 2014. *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington, D.C.: BID.
- Cunningham, S. y J. Potts. 2015. "Creative Industries and the Wider Economy." En C. Jones, M. Lorenzen y J. Sapsed (eds.), *Oxford Handbook of Creative Industries*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Ernst & Young. 2015. *Cultural Times: The First Global Map of Cultural and Creative Industries*. Ernst & Young.
- Frey, B. 2000. "State Support and Creativity in the Arts." En *Arts & Economics: Analysis & Cultural Policy*. Berlin, Heidelberg, Alemania: Springer, pp. 131-49.
- Ginsburgh, V. 2003. "Awards, Success and Aesthetic Quality in the Arts." *The Journal of Economic Perspectives*, 17(2):99-111.
- Griliches, Z. 1979. "Issues in Assessing the Contribution of Research and Development to Productivity Growth." *The Bell Journal of Economics*, 10(1):92-116.
- Hall, R.E. y C.I. Jones. 1999. "Why Do Some Countries Produce so Much More Output per Worker than Others?" *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1):83-116.
- Hernández, J. 2014. "Understanding 'Cultural Return': Spill-over Management in the Creative Industries." En A. Schramme, R. Kooyman y G. Hagoort (eds.), *Beyond Frames: Dynamics between the Creative Industries, Knowledge Institutions and the Urban Context*. Delft, Países Bajos: Eburon Publishers.
- Müller, K., C. Rammer y J. Trüby. 2009. "The Role of Creative Industries in Industrial Innovation." *Innovation*, 11(2):148-68.
- Navarro, J.C., J.M. Benavente y G. Crespi. 2016. "The New Imperative of Innovation: Policy Perspectives for Latin America." Washington, D.C.: BID.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2010. *Vouchers de innovación*. París, Francia: OCDE.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2014. *Turismo y economía creativa*. París, Francia: OCDE.
- OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual). 2003. *Guía para determinar la contribución económica de las industrias relacionadas con el derecho de autor*. Ginebra, Suiza: OMPI.
- Oxford Economics. 2014. "The Economic Impact of the Creative Industries in the Americas." Informe elaborado por Oxford Economics para el British Council, el BID y la Organización de los Estados Americanos. Oxford: Oxford Economics Ltd.
- Potts, J. y K. Morrison. 2009. "Nudging Innovation Fifth Generation Innovation, Behavioural Constraints, and the Role of Creative Business: Considerations for the NESTA Innovation Vouchers Pilot." Londres, Reino Unido: NESTA.
- Quartesan, A., M. Romis y F. Lanzafame. 2007. "Las industrias culturales en Amé-

rica Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades.” Washington, D.C.: BID.

Sala, A., P. Landoni y R. Verganti. 2016. “Small and Medium Enterprises Collaborations with Knowledge Intensive Services: An Explorative Analysis of the Impact of Innovation Vouchers.” *R&D Management*, 46(S1):291-302.

Seaman, B.A. 2006. “Empirical Studies of Demand for the Performing Arts.” En D. Throsby y V. Ginsburgh (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*. Holanda del Norte, Países Bajos: Elsevier.

Stoneman, P. 2010. *Soft Innovation: Economics, Product Aesthetics, and the Creative Industries*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Throsby, D. 2010. *La economía de la política cultural*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Throsby, D. 2008 *The Concentric Circles Model of the Cultural Industries*. *Cultural Trends*, 17(3):147-64.

Traub, S. 2005. “Quality Investment and Price Formation in the Performing Arts Sector: A Spatial Analysis.” Documento de trabajo de economía Núm. 2005-16. Kiel, Alemania: Christian-Albrechts-Universität Kiel, Departamento de Economía.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2008. *Informe sobre la economía creativa 2008. El desafío de evaluar la economía creativa: Hacia la formulación de políticas públicas informadas*. Ginebra, Suiza: UNCTAD.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2013. *Informe sobre la economía creativa 2013 edición especial: Ampliar los cauces de desarrollo local*. París, Francia: UNESCO.

Winter, C. 2012. “How Media Prosumers Contribute to Social Innovation in Today’s New Networked Music Culture and Economy.” *International Journal of Music Business Research*, 1(2):46-73.



OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE 9: Industria, innovación e infraestructura

Desde hace tiempo se reconoce que para conseguir una economía robusta se necesitan inversiones en infraestructura (transporte, regadío, energía, tecnología de la información y las comunicaciones). Estas son fundamentales para lograr un desarrollo sostenible, empoderar a las sociedades de numerosos países, fomentar una mayor estabilidad social y conseguir ciudades más resistentes al cambio climático.

El sector manufacturero es un impulsor importante del desarrollo económico y del empleo. En la actualidad, sin embargo, el valor agregado de la industrialización per cápita es solo de 100 dólares en los países menos desarrollados en comparación con más de 4500 dólares en Europa y América del Norte. Otro factor importante a considerar es la emisión de dióxido de carbono durante los procesos de fabricación. Las emisiones han disminuido en la última década en muchos países, pero esta disminución no ha sido uniforme en todo el mundo.

El progreso tecnológico debe estar en la base de los esfuerzos para alcanzar los objetivos medioambientales, como el aumento de los recursos y la eficiencia energética. Sin tecnología e innovación, la industrialización no ocurrirá, y sin industrialización, no habrá desarrollo. Es necesario invertir más en productos de alta tecnología que dominen las producciones manufactureras para aumentar la eficiencia y mejorar los servicios celulares móviles para que las personas puedan conectadas.

Con el apoyo de:



**Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO
para América Latina y el Caribe
UNESCO MONTEVIDEO
Luis Piera 1992, piso 2 (Edificio MERCOSUR)
Montevideo 11200
Tel. (598) 2413 2075
Uruguay**

**montevideo@unesco.org
www.unesco.org/montevideo**