

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica del proyecto

▪ País/Región:	Panamá/CID
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Ecosistema Creativo y Cultural de Panamá
▪ Número de CT:	PN-T1197
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Galileo Solís A. (CTI/CPN), Jefe de Equipo; Matteo Grazzi (IFD/CTI), Jefe de Equipo Alterno; Simone Sasso, Edwin Goñi y Blanca Torrico (IFD/CTI); Sofía Greco (LEG/SGO); y Gina Cambra (CID/CPN)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Si es Apoyo Operativo, proveer número y nombre de la operación que apoyará la CT:	Programa de Promoción del Ecosistema Cultural y Creativo (PN-L1149)
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	20 de febrero de 2018
▪ Beneficiario:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la División de Competitividad Tecnología e Innovación
▪ Donantes que proveen el financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$400.000
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0.00
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de Inicio Requerido:	Mayo 2018
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/CTI
▪ Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	CTI/CPN
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e Innovación; Capacidad institucional y Estado de Derecho

### II. Descripción del Préstamo Asociado

- 2.1 El Programa de Promoción del Ecosistema Cultural y Creativo (PN-L1149) tiene como objetivo general fortalecer el ecosistema creativo y cultural de Panamá mediante la promoción y apoyo a actividades económicas basadas en la creatividad, la cultura y la innovación. El ciclo de preparación del proyecto inició en 2017. Sin embargo, se reconoció la necesidad de financiar algunas acciones previas a la implementación del programa, que permitan disponer de información más completa acerca de las actividades en las industrias creativas y culturales en el país y mejorar las capacidades de las instituciones involucradas.

### III. Objetivos y Justificación

- 3.1 En los últimos años, las industrias creativas y culturales (ICC) han ganado reconocimiento como un sector productivo con relevancia mundial. Según *Ernst and Young* (2015), las ICC generan globalmente US\$2.250 mil millones en ingresos y US\$29,5 millones de puestos de trabajo, mientras que en América Latina y el Caribe su contribución en términos de ingresos es US\$124 mil millones (aproximadamente 2,2% del Producto Interno Bruto regional) y US\$1,9 millones de trabajadores. El valor de las ICC no se limita a la contribución directa del sector en la economía y en la creación de fuentes de trabajo, sino que también producen externalidades positivas en forma de derrames de conocimiento, producto y red al resto de la economía<sup>1 2</sup>. Además, las ICC constituyen un factor dinamizador del patrimonio cultural (por ejemplo, teatros y museos), creando oportunidades de negocios vinculados con estos espacios que añaden valor cultural, económico y social<sup>3</sup>. Sin embargo, en muchos casos su carácter intangible hace que los incentivos tradicionales de mercado no funcionen de forma eficiente y justifican la intervención pública en el ecosistema cultural y creativo<sup>4</sup>.
- 3.2 Aunque la falta de información limita el análisis de las ICC en Panamá, las estimaciones realizadas con los datos disponibles indican que el sector tiene un alto dinamismo y potencial de contribuir al crecimiento económico. Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) al 2010, revelan que las ICC generaron US\$797 millones en ingresos, registrando un valor agregado de US\$376 millones en bienes y servicios creativos y culturales<sup>5</sup>. Adicionalmente, las ICC en Panamá tienen un alto potencial de generación de empleo. Entre 2000 y 2010, el número de personas empleadas el registró un crecimiento anual de 1,5% alcanzando 58.142, lo que representa el 3,2% del empleo total en Panamá, superior al generado por actividades financieras (1,6%) y la actividad inmobiliaria (0,5%).
- 3.3 A pesar de su potencial, el aprovechamiento de las ICC en Panamá es todavía limitado. Los siguientes factores han sido identificados preliminarmente<sup>6</sup> como las principales causas de esta situación: (i) falta de información y estadísticas; (ii) falta de capital humano calificado; (iii) falta de instrumentos de política y debilidad institucional; (iv) falta de coordinación público-privada; (v) producción cultural y creativa limitada; y (vi) insuficiente protección de los derechos de propiedad intelectual. En particular, la carencia de información, la extrema debilidad institucional en el sector y la falta de cualquiera instancia de coordinación entre los actores relevantes del ecosistema constituyen limitantes claves para el diseño y la implementación de cualquier iniciativa.

---

<sup>1</sup> Benavente y Grazi, 2017; Cunningham y Potts, 2015.

<sup>2</sup> El efecto total en la economía de Reino Unido de la industria cinematográfica ha sido tres veces más alto que su contribución directa (Olsberg, 2015).

<sup>3</sup> HKU (2010).

<sup>4</sup> El ecosistema cultural y creativo es el conjunto de entidades públicas y privadas que, bajo un conjunto de reglas, interactúan y gobiernan la producción, difusión y consumo de los bienes y servicios creativos (Benavente y Grazi, 2017).

<sup>5</sup> INDESA (2017).

<sup>6</sup> Parte de los entregables de esta cooperación técnica están orientados a formalizar este diagnóstico.

- 3.4 **Información y estadísticas.** A pesar de la creciente intensidad de las actividades de ICC, no existen instrumentos de medición específicos, como estadísticas culturales, de derecho de autor o desempeño de actividades económicas culturales y creativas<sup>7</sup>. Esta falta de datos hace imposible estimar sistemáticamente el aporte de las ICC a la economía, la cantidad de empleos, la oferta de bienes y servicios culturales y creativos o el presupuesto público dedicado a estas actividades y analizar el avance en el tiempo o la comparación entre países. Respondiendo a sus funciones de recopilar, procesar, elaborar, analizar, publicar y difundir las estadísticas que contribuyan a la mejor información y a la solución de los distintos problemas de orden económico, el INEC es la institución relevante y con la capacidad técnica para atender las necesidades de información indispensable para la toma de decisión acerca de las políticas necesarias para impulsar las industrias creativas y culturales. En consecuencia, las instituciones encargadas de las políticas públicas en esta área no tienen la información necesaria para tomar decisiones.
- 3.5 **Institucionalidad e instrumentos de política.** Las principales instituciones públicas relevantes para las ICC son el Instituto Nacional de Cultura (INAC), el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El INAC es una entidad autónoma con la función de orientar, fomentar, coordinar y dirigir las actividades culturales en Panamá y cuya Junta Directiva es presidida por el Ministro de Educación. Sin embargo, en su portafolio no existen instrumentos para apoyar el desarrollo de los emprendimientos culturales. Esto es debido a la falta de competencias y responsabilidades específicas de apoyar el desarrollo de las ICC. El resultado es que las actividades del INAC en esta área, son esporádicas y descoordinadas. El MICI tiene la responsabilidad de promover la industria, pero opera con instrumentos diseñados para apoyar sectores tradicionales de la economía y, aunque recientemente ha incrementado sus funciones con respecto a las ICC, carece de los instrumentos necesarios para impulsarlas eficazmente. Finalmente, la Dirección de Políticas Públicas del MEF tiene como objetivo dar cumplimiento a la estrategia de desarrollo del Gobierno, apoyando en la formulación, promoción y evaluación de políticas públicas y reformas institucionales. Esta dirección ha tomado pasos recientes para impulsar políticas específicas para el desarrollo de las ICC incluyendo esfuerzos por mejorar la coordinación público-privada y la industria del cine en apoyo al MICI, pero sin instrumentos concretos para el sector.
- 3.6 **Coordinación de actores público-privado.** En Panamá los mecanismos de coordinación entre los múltiples actores públicos y privados que componen el ecosistema cultural y creativo están ausentes, lo cual impide su desarrollo. Desde el lado público, las capacidades de gestión del sector y al fomento de la oferta se encuentran esparcidos bajo diversas entidades, sin una instancia formal de coordinación y direccionamiento estratégico. Desde el lado privado, la alta heterogeneidad de actores y la elevada informalidad dificultan la constitución de asociaciones sectoriales efectivas. Esta falta de asociatividad privada impide la identificación de intereses colectivos y prioridades sectoriales.
- 3.7 El objetivo principal de este proyecto es mejorar las capacidades para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas dirigidas a promover el desarrollo del ecosistema cultural y creativo en Panamá.

---

<sup>7</sup> Muchos países han desarrollado Cuentas Satélite de Cultura, para medir la contribución del sector a la economía: Colombia (2007) y posteriormente Chile (2009), Argentina (2010), Uruguay (2012), Costa Rica (2013), México (2014) y República Dominicana (2016).

- 3.8 Los objetivos y resultados esperados de la Cooperación Técnica (CT) están alineados con la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3008), específicamente con los desafíos productividad e innovación y los temas transversales de capacidad institucional y estado de derecho. En cuanto a la Estrategia del Banco con Panamá 2015-2019 (GN-2838), aunque no está alineado directamente, el proyecto contribuye con mejorar la competitividad y favorecer la inclusión social, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible e incluyente. El programa está también alineado con el Documento de Marco Sectorial de la división de Competitividad, Tecnología e Innovación (GN-2791-8), que identifica el desarrollo de las industrias creativas como una de las actividades prioritarias para alcanzar la dimensión de éxito 5 (mejor clima de negocio y de innovación para el desarrollo del sector privado). Finalmente, el proyecto está alineado con las áreas de intervención: (i) calidad de instituciones y políticas; y (ii) creación de conocimiento y disseminación el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS) (GN-2819-1), en tanto que generará conocimiento y fortalecerá las capacidades del gobierno de Panamá para diseñar y ejecutar políticas en un área totalmente novedosa como la de economía creativa.

#### IV. Descripción de las actividades/ componentes y presupuesto

- 4.1 **Componente 1. Medición, mapeo y diagnóstico del ecosistema creativo y cultural (US\$210.000).** Este componente financiará un conjunto de actividades de recolección de datos, producción de indicadores y de estudios de análisis económico, con el objetivo de profundizar el conocimiento del ecosistema creativo y cultural de Panamá. En particular, el componente apoyará: (i) la contratación de una consultoría especializada para brindar acompañamiento para la creación de una cuenta satélite<sup>8</sup> para el sector cultural y creativo. El acompañamiento consiste en diseñar y apoyar en la ejecución de las primeras fases de un plan de acción para la implementación de la cuenta satélite con el INEC. Esta cuenta satélite debe ser un mecanismo innovador y la herramienta que permita establecer líneas de base, series históricas y puntos de referencias, a partir de los cuales se pueda diseñar, monitorear y evaluar futuras políticas de apoyo a las actividades creativas y culturales; (ii) el diseño y la implementación de una encuesta de las industrias creativas panameñas. La encuesta será desarrollada por una firma especializada con experiencia demostrada en el diseño y la implementación de encuestas y con experiencia de trabajo en el país; (iii) el análisis de los datos de la encuesta, así como de datos de otras fuentes, para identificar fallas de mercado y ventajas comparadas subutilizadas en las ICC; y (iv) un mapeo del ecosistema creativo y cultural del país incluyendo los detalles del sector y subsector al que atienden, sus relaciones con otros actores, las funciones que cumplen en el ecosistema creativo y cultural. Para realizar el mapeo, además de las fuentes de información tradicionales, se usarán fuentes de datos masivos para capturar las comunidades informales, de *freelancers* o las redes creativas que

---

<sup>8</sup> Las Cuentas Satélite de Cultura (CSC) son una versión más detallada de los Sistemas de Cuentas Nacionales (o NAS, *National Accounts Statistics*) en un sector específico; por lo tanto, son conceptual y estadísticamente coherentes con las cifras informadas por los NAS. Desarrolladas en la década de los setenta como una herramienta estadística para complementar el NAS (de allí la denominación de satélite), utilizan el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas como marco de referencia. Las CSCs proporcionan información clave para los responsables de la formulación de políticas al estimar la contribución económica del sector cultural, identificando los cambios a través del tiempo y de los subsectores y permitiendo que su desempeño se compare con el de otros sectores económicos.

normalmente es difícil identificar con las taxonomías utilizadas en las estadísticas oficiales.

- 4.2 **Componente 2. Construcción de arquitectura institucional (US\$140.000).** Este componente está dirigido a fortalecer las capacidades de los actores del ecosistema creativo y cultural en Panamá y a mejorar su coordinación, con el objetivo de hacer más efectiva la intervención pública en el sector. En particular, el componente financiará la creación de una plataforma presencial de coordinación en la que las instituciones públicas relevantes (entre las cuales, por ejemplo, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Comercio e Industrias, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Cultura, la Alcaldía de Panamá y la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación-SENACYT) y otros actores privados puedan discutir asuntos claves para el desarrollo del sector y coordinar sus acciones. Esta plataforma consistirá en un grupo de trabajo público-privado que pueda tomar decisiones estratégicas para el desarrollo del ecosistema, identificar en tiempo real eventuales obstáculos y acordar la implementación de soluciones para eliminarlos. De esta manera, se aliviarán los problemas de coordinación, tanto público-privada como público-pública. La plataforma funcionará a través de reuniones de coordinación, planificación y consulta, así como mecanismos de seguimiento de compromisos entre los actores antes mencionados. En el marco de esta plataforma de diálogo, el componente financiará la elaboración de un plan nacional de fomento a la economía creativa, que pueda orientar la acción pública en el área a corto, mediano y largo plazo, incluyendo las siguientes actividades: (i) una revisión de todos los instrumentos públicos de apoyo a la industria creativa y cultural actualmente en vigencia, incluyendo la evaluación de su efectividad, y brindar recomendaciones para mantenerlos o modificarlos; (ii) propuestas de reforma de los mismos y diseño de nuevos instrumentos (por ejemplo, programas de impulso al emprendimiento creativo y cultural, programas de apoyo al uso de instrumento de derecho de autor, etc.); (iii) revisión del marco regulatorio para el desarrollo de las ICC y propuestas de reforma; y (iv) organización de talleres de dialogo con varios sectores de la sociedad civil. Finalmente, este componente financiará el diseño y la implementación de un programa de capacitación para las instituciones involucradas en la plataforma de coordinación, en el área de políticas públicas para el apoyo a la industria creativa y cultural que contribuyan a cerrar las brechas de capital humano necesario para su promoción, así como la implementación de los instrumentos de apoyo.
- 4.3 **Componente 3. Comunicación y sensibilización (US\$50.000).** Este componente tiene el objetivo de sensibilizar el sector público y privado del país sobre la importancia de la economía creativa como instrumento de desarrollo, diseminando los principales resultados del proyecto. Específicamente, financiará los gastos logísticos relativos a la realización de dos conferencias, en ocasión del lanzamiento de la plataforma de coordinación (ver Componente 2) y del Plan nacional de fomento de la economía creativa. Adicionalmente, el componente financiará la realización de talleres de socialización del Plan con diferentes exponentes del sector público, privado y de la sociedad civil.
- 4.4 Además, los resultados del proyecto serán difundidos a través de posts en el blog de la División de Competitividad, Tecnología e Innovación “Puntos sobre la i” para compartir con el resto de la región buenas prácticas y lecciones aprendidas.
- 4.5 **Actores relevantes del proyecto:** Las diversas instituciones involucradas en este proyecto contribuirán al cumplimiento de cada uno de los productos esperados: En todos los componentes participará la Dirección de Políticas Públicas del MEF, oficina

impulsora del mejoramiento de las capacidades de creatividad y cultura, y principal contraparte del préstamo que este proyecto apoya. Adicionalmente, participarán, para los productos del Componente 1 el INEC de la Contraloría General de la República en su labor de recabar datos y ser la instancia que deberá acoger a futuro, el diseño de la creación de la cuenta satélite de creatividad y cultura, en el Componente 2 el INAC en su función rectora de la cultura y la creatividad y que además es el organismo ejecutor del programa PN-L1146 de Patrimonio Cultural (es un préstamo de inversión complementario al PN-L1149), la SENACYT como única entidad con suficiente experiencia en la implementación de instrumentos de apoyo público mediante concursos y para el Componente 3 la Fundación Ciudad del Saber, quien ha sido socio del Banco en diversos eventos relacionados a la creatividad y cultura en los últimos años. Como beneficiarios del proyecto estarán todas las entidades involucradas en el ecosistema creativo y cultural de Panamá y particularmente los funcionarios que recibirán la capacitación diseñada y ejecutada en el Componente 2 del proyecto. A pesar que el proyecto será ejecutado por el Banco, los beneficiarios finales de las actividades que financia esta CT serán principalmente el INAC que se verá fortalecido en su capacidad de conocimiento y promoción de las industrias creativas y culturales; el INEC que estará mejor preparado para asumir el reto de la creación de una cuenta satélite de creatividad y cultura; y el MICI para la promoción de las actividades creativas y culturales como industria generadora de ingresos y empleos (específicamente en el cine, la música, los derechos de autor y la propiedad industrial).

- 4.6 El presupuesto total del proyecto será de US\$400.000 aportado por el Banco a través del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS). A continuación, se presenta un desglose del presupuesto por componentes y actividades:

**Presupuesto Indicativo (en dólares)**

Actividad / Componente	Descripción	BID	Local	Total
<b>Componente 1: Medición, mapeo y diagnóstico del ecosistema creativo y cultural</b>	• Mapeo de las industrias creativas y análisis del ecosistema creativo	US\$50.000	0.00	US\$210.000
	• Diseño e implementación de una Encuesta de cultura y creatividad	US\$90.000		
	• Consultoría Especializada para la creación de Cuenta Satélite de la Economía Naranja	US\$40.000		
	• Análisis de identificación de fallas de mercado y ventajas comparadas subutilizadas	US\$30.000		
<b>Componente 2: Fortalecimiento institucional</b>	• Diseño y creación de mecanismos de coordinación público-público y público-privado	US\$40.000	0.00	US\$140.000
		US\$20.000		
	• Revisión de instrumentos públicos de apoyo a la industria creativa y cultural actualmente en vigencia			
	• Diseño e implementación de programa de capacitación institucional	US\$40.000		
	• Propuestas y diseño de nuevos instrumentos de apoyo para la industria creativa y cultural	US\$25.000		
		US\$15.000		

Actividad / Componente	Descripción	BID	Local	Total
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión de marco regulatorio de las ICC y propuestas de reforma</li> </ul>			
<b>Componente 3: Comunicación y sensibilización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organización de dos conferencias (en ocasión del lanzamiento de la plataforma de coordinación y del Plan nacional de fomento de la economía creativa)</li> </ul>	US\$40.000	0,00	US\$50.000
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Talleres de socialización del Plan con diferentes exponentes del sector público, privado y de la sociedad civil</li> </ul>	US\$10.000		
<b>TOTAL</b>				<b>US\$400.000</b>

## V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 El Banco ejecutará CT a través de la División de Competitividad, Tecnología e Innovación, la cual tiene la experiencia en los temas relacionados a esta CT por lo que será responsable por las adquisiciones y supervisión de los productos de este proyecto. La ejecución por parte del Banco se justifica en que, debido a lo novedoso e innovador de la temática, aún no existe una instancia única que se haya apropiado y antes es necesario realizar el fortalecimiento y entrenamiento técnico en la gestión de las ICC de los actores identificados.
- 5.2 **Adquisiciones.** Para la contratación de firmas consultoras se aplicarán las políticas de selección de firmas consultoras (GN-2765-1) y las guías operativas (OP-1155-4), para las contrataciones de consultores individuales las normas de recursos humanos (AM-650) y para los gastos relacionados a servicios distintos de consultoría, las políticas de adquisiciones corporativas (GN-2303-20). Las adquisiciones deberán reflejarse y realizarse con base a lo previsto en el Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC).
- 5.3 **Monitoreo y Evaluación.** El seguimiento y monitoreo de la ejecución será realizado en coordinación con el beneficiario a través de: (i) reuniones de coordinación técnico administrativas; (ii) la revisión conjunta de los términos de referencia para la contratación de las consultorías; y (iii) la revisión y supervisión conjunta de los informes técnicos producto de las consultorías.

## VI. Riesgos

- 6.1 No se identifican riesgos mayores para la ejecución de este proyecto. Sin embargo, los actores que apoyan actividades de las ICC están aún dispersos en varias instituciones, lo que tiene el riesgo de obtener resultados igualmente dispersos. Para mitigar este riesgo, el proyecto estará creando una instancia de diálogo público-privado que facilite el alcance de resultados consolidados y complementarios a los esfuerzos que se realizan actualmente.

## VII. Salvaguardias ambientales

- 7.1 No se espera que el proyecto genere impactos sociales o ambientales negativos. De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) esta operación es Categoría "C" (ver [Formulario de Análisis de Salvaguardias](#) y [Filtro de Política de Salvaguardias](#)).

**Anexos Requeridos:**

- [Solicitud del cliente](#)
- [Matriz de Resultados](#)
- [Términos de Referencia](#)
- [Plan de Adquisiciones](#)



APOYO AL ECOSISTEMA CREATIVO Y CULTURAL DE PANAMÁ

PN-T1197

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)**, de conformidad con la comunicación de fecha 15 de febrero de 2018 suscrita por Kai Hertz (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en los mencionados fondos, hasta la suma de **US\$400.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de seis (6) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

CERTIFICADO:	<u>Original Firmado</u> Sonia M. Rivera Jefe de División Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento ORP/GCM	<u>4 abril 2018</u> Fecha
APROBADO:	<u>Original Firmado</u> Claudia Stevenson Jefe de División División de Competitividad, Tecnología e Innovación IFD/CTI	<u>5 abril 2018</u> Fecha