

Análisis de políticas públicas para el sector cultura y la economía naranja en Costa Rica: su espacio de políticas e instrumentos

Public policies analysis of the culture sector and the orange economy in Costa Rica: its space and instruments

Jorge A. Rodríguez-Soto^a 
Felipe Vindas Benavides^b 
Gerardo Rojas Vargas^c 
Jonathan Zúñiga Villalobos^d 

^a Centro Internacional de Política Económica, Costa Rica

^b Universidad Nacional de Costa Rica, Escuela de Economía

^c Universidad de Costa Rica, Escuela de Ciencias Políticas

^d Museo Nacional de Costa Rica

Resumen: El mundo enfrenta varias transiciones, entre ellas hacia una sociedad digital, con fuertes tonos de desmaterialización en sus actividades económicas. Estos fenómenos socioeconómicos realzan la importancia de la economía naranja, el sector cultura y la producción intelectual para promover el desarrollo y bienestar humano. Pese a ello, se trata de un sector tradicionalmente desatendido y vulnerable, que requiere de acciones de política para consolidarse y realizar su potencial. Desde estas preocupaciones se plantea esta investigación, que tiene por objetivo analizar el espacio de política pública e instrumentos destinados al desarrollo de la economía naranja y sector cultura en Costa Rica. Para ello se utiliza el método interpretativo del diseño de políticas públicas, articulado en tres momentos analíticos: caracterización del espacio de políticas, análisis de coherencia de los instrumentos y análisis de consistencia del estilo de implementación. Encontrado un espacio complejo e interburocrático, pero con mandatos claros y articulado, así como instrumentos coherentes en sus medios y fines, con buen balance procedimental y sustantivo; pero amenazado por limitaciones presupuestarias.

Abstract: The world faces several transitions, including one toward the digital society, with strong trends toward the dematerialization of its economic activities. These socioeconomic phenomena highlight the importance of the orange economy, the cultural sector, and intellectual production in promoting human development and well-being. Even though, this is a traditionally neglected and vulnerable sector that requires policy actions to consolidate and realize its potential. So, this research aims to analyze the public policy space and instruments aimed at developing the orange economy and the cultural sector in Costa Rica. To this, we utilize the interpretive method of public policy design, articulated in three analytical stages: characterization of the policy space, analysis of the coherence of the policy tools, and analysis of the consistency of the implementation style. We found a complex and interbureaucratic space, but with clear and articulated mandates, as well as instruments consistent in their means and ends, with a good procedural and substantive balance, but threatened by budget constraints.

Palabras clave: Economía cultural; Cultura y desarrollo; Política cultural; Política pública; Análisis de política pública.

Keywords: Economics of culture; Culture and development; Cultural policy; Public policy; Public policy analysis.



1. Introducción

En la actualidad, el mundo atraviesa diversas transiciones y cambios. Una de ellas es la globalización (Peñas y Forero, 2018), que adquiere un nuevo impulso en un entorno dominado por las tecnologías digitales, las cuales sitúan este fenómeno en el marco de una sociedad digital (Area, 2014). Esta sociedad permite numerosas interacciones a través de plataformas y entornos digitales que reducen las distancias y dinamizan la innovación (Cai y Lattu, 2022; Taratori et al., 2021). A la vez, facilita la desmaterialización de la economía, habilitando oportunidades para generar valor sin depender tanto de la degradación ambiental (Benavente y Grazzi, 2017). Sin embargo, es necesario considerar los efectos indirectos relacionados con el mantenimiento y funcionamiento de los servidores, usualmente señalados por tener una gran huella hídrica.

Este escenario otorga una renovada importancia al sector vinculado con la creación cultural y la propiedad intelectual, expresión de las representaciones sociales y su riqueza. Los entornos digitales y la globalización amplían el alcance de estas expresiones —antes locales— a públicos globales, mientras surgen nuevos riesgos asociados a la protección de los derechos de los creadores (Benavente y Grazzi, 2017, 2018; Peñas y Forero, 2018). Esto se manifiesta en el creciente interés internacional, por parte de países y organizaciones multilaterales, en promover la contabilidad, valorización y protección de estas actividades (Bello, 2004; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2001, 2010).

Se trata de un sector con impactos amplios y multidimensionales sobre la calidad de vida de las personas (Vindas y Valenciano, 2024), con externalidades positivas derivadas del consumo y la producción (Benavente y Grazzi, 2017, 2018). Las acciones descritas y el nuevo reconocimiento de la importancia del sector cultural han demostrado ser efectivas para visibilizar su relevancia social y económica, traduciéndose en atención política. No obstante, el sector cultural resulta más vulnerable desde el punto de vista económico. En el caso cos-

tarricense, predomina la informalidad y las malas condiciones de ingreso y seguridad social. Esta situación se agrava ante shocks exógenos —como el COVID-19 (Vindas y Valenciano, 2024; Molina, 2024)—, mientras que el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), ente encargado del sector en Costa Rica, enfrentó un recorte presupuestario importante en 2018, aunque ha comenzado a recuperar paulatinamente su nivel anterior.

Ante estas consideraciones —la importancia del sector cultural, la economía naranja y su vulnerabilidad acentuada por los recortes presupuestarios y eventos globales como el COVID-19— surge esta investigación. Su objetivo consiste en analizar el espacio de política pública y los instrumentos destinados al desarrollo de la economía naranja y el sector cultural en Costa Rica. Para ello, se aplica el método interpretativo del diseño de políticas públicas (siguiendo a Fontaine, 2015). El análisis se desarrolla en dos momentos: primero, se elabora un mapeo de las organizaciones que conforman el espacio de políticas; luego, se examinan las políticas desde sus instrumentos, recursos y objetivos.

2. La economía naranja y su importancia para el bienestar humano: el caso de Costa Rica

El término economía naranja se utiliza para describir las actividades basadas en la cultura, la creatividad, la propiedad intelectual, el talento, o la interpretación, conservación y transmisión de contenido simbólico (Bello, 2004; Benavente y Grazzi, 2017, 2018; Vindas y Valenciano, 2024). En términos generales, implica la transformación de ideas en bienes culturales (Ávalos et al., 2021; Benavente y Grazzi, 2017, 2018). Más específicamente, Buitrago y Duque (2013) acuñaron este término en un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, donde definen:

El conjunto de actividades que de manera encadenada permiten que las ideas se transformen en bienes y servicios culturales, cuyo valor está determinado por su contenido de propiedad intelectual. El universo naranja está compuesto por: i) la Economía Cultural y las Industrias Creativas, en cuya intersección se encuentran

las Industrias Culturales Convencionales; y ii) las áreas de soporte para la creatividad. (p.40)

Existen también otras formas de denominar bienes y servicios similares, como Economía Creativa (*Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2024*). Las definiciones pueden diferir entre los entes públicos encargados de estos temas y los países; por ejemplo, Costa Rica incluye al sector publicidad en sus cuentas nacionales de economía creativa (*Banco Central de Costa Rica, 2024*). Por su parte, estudios recientes proponen ampliar aún más el espectro de actividades vinculadas con la creatividad humana y la innovación (*Benavente y Grazzi, 2017, 2018*).

Es importante señalar que la utilización de un término genérico como economía naranja para clasificar las actividades artísticas no busca instrumentalizar el arte al servicio de la crematística. Por el contrario, la razón de unir la noción de economía al sector cultural radica en visibilizar estas actividades y el valor social que generan, para que se entiendan y justifiquen como una inversión económica, en lugar de un gasto (*Banco Central de Costa Rica, 2024; Benavente y Grazzi, 2017, 2018*). Esta reflexión resulta clave, considerando que la sociedad actual se caracteriza por valorar lo privado y, con frecuencia, obviar el valor público que se diferencia de él.

Esta distinción constituye una sutileza para los procesos inherentemente creativos, pero implica un cambio paradigmático al considerar el sector cultural desde los ámbitos político, económico y social. Esto resulta especialmente cierto en una sociedad que transita hacia entornos digitales, donde los productos creativos, intelectuales y artísticos tienen un potencial de difusión sin precedentes (*Area, 2014; Benavente y Grazzi, 2017, 2018*). Además, estos productos representan fuentes de ingreso potenciales para las nuevas generaciones en contextos económicos complejos —como los generados por el COVID-19 (*Ávalos et al., 2021*)—, consolidándose como un sector generador de nuevas fuentes de empleo y valor (*Benavente y Grazzi, 2018; Vindas y Valenciano, 2024*).

Según Segura (2024), se observa una transición gradual hacia una sociedad que valora el bienestar

desde perspectivas amplias y multidimensionales. Esto implica reconocer no solo el valor privado de las actividades humanas, sino también su valor público y su impacto en la calidad de vida de las personas. Desde esta visión, la economía naranja y el sector cultural adquieren aún más relevancia, ya que sus productos contribuyen al bienestar general, más allá de quienes los producen directamente. Este sector genera espacios para el entretenimiento, la diversión, el ocio, el pensamiento crítico y la creatividad. Adicionalmente, sus productos pueden transmitir mensajes relevantes sobre sostenibilidad y generar efectos conexos con el turismo (*Vindas y Valenciano, 2024*). Estas actividades también tienen un impacto potencial en otros sectores, fomentando soluciones innovadoras tanto en términos de innovación técnica como blanda (*Benavente y Grazzi, 2017, 2018*).

Desde la teoría económica, estos efectos colaterales deseables sobre la sociedad —generados por la producción y el consumo de un bien o servicio— se denominan externalidades positivas (*Varian, 2014*). Cuando surgen estas externalidades, la intervención estatal en la dinámica de libre mercado resulta deseable para estimular la innovación y la producción de actividades que generan beneficios sociales no reconocidos por el precio. Las externalidades positivas caracterizan la producción de bienes culturales y creativos. Autores clásicos como Jevons, Keynes, Marshall y Robbins, y más recientemente David Throsby, han destacado la necesidad de que el Estado estimule el arte y la cultura por estas razones (*Benavente y Grazzi, 2018; Palma Martos y Aguado Quintero, 2011*).

Asimismo, existen otras cuestiones teóricas que hacen que este sector sea más propenso al estancamiento que otros, como la *enfermedad de los costos* documentada por William Baumol y William Bowen, la cual afecta la sostenibilidad financiera de las artes escénicas en el mercado libre. Por si fuera poco, algunos bienes y servicios culturales presentan cualidades de *bienes públicos* —no excluibles ni rivales en el consumo—, como monumentos, museos o festivales al aire libre; o se encuadran como *bienes preferentes* o de mérito,

cuya provisión resulta ineficiente si no existe intervención estatal (Benavente y Grazzi, 2017, 2018; Palma Martos y Aguado Quintero, 2011).¹ Otra razón para impulsar el arte y la cultura radica en el consenso sobre la necesidad de formar el capital de consumo cultural en la población desde edades tempranas (Palma Martos y Aguado Quintero, 2011).² Estudios empíricos, como el de Burgonovi (2004), han identificado una alta correlación entre la educación artística y el consumo cultural. Marshall (1890, citado en Aguado y Palma, 2012) sugirió que estos productos pueden presentar rendimientos marginales crecientes a medida que se consumen en mayor cantidad, ya que la capacidad de apreciación se incrementa con la experiencia. En este sentido, se vuelve deseable brindar *un pequeño empujón* para que las personas disfruten del arte gracias a la oportunidad de ser instruidas en él. El reconocimiento de esta importancia del sector cultural desde la economía y la evidencia empírica que respalda su estímulo público han motivado iniciativas como la construcción de cuentas satélite para la *economía naranja*, incluidas las desarrolladas por el Banco Central de Costa Rica (BCCR). En Costa Rica, estas cuentas contabilizan actividades como artes escénicas, artes visuales, audiovisuales —incluyendo videojuegos—, diseño, actividades editoriales, publicidad, música y educación cultural y artística, para las cuales existen datos completos hasta 2019 (Banco Central de

¹ Bienes cuyo consumo se considera obligatorio por valorarse objetivamente que todos deberían elegir consumirlo por los elevados beneficios de hacerlo o elevados costos de no hacerlo; esto partiendo del supuesto de que no siempre los agentes económicos valoran adecuadamente estos costos y beneficios por su cuenta. Por ejemplo, los cinturones de seguridad o la educación.

² Concepto utilizado en la literatura económica para referirse a la capacidad acumulada por las personas para disfrutar y apreciar el arte, que incrementa según qué tanto se “consumen” y entienden estos bienes. Aquí debe tomarse como una categoría teórica derivada del análisis económico, no como un capital financiero, o “capital” entendido coloquialmente. Este concepto surge como analogía, puesto que, al igual que el capital financiero, el cultural se acumula y produce beneficios; en este caso no pecuniarios sino sobre la sensación de bienestar de las personas derivan del arte.

Costa Rica, 2024).³ Como puede observarse, el sector ha mantenido un crecimiento sostenido en términos de empleo y número de establecimientos en Costa Rica desde 2010, generando trabajo para un 2,1% de las personas ocupadas y aportando una proporción similar al producto interno bruto del país en 2019. Sin embargo, el crecimiento del valor agregado producido se ha mantenido estable. Al revisar los datos de manera desagregada, se identifican como actividades principales la publicidad, los audiovisuales y la educación cultural y artística, que concentran el 49% del empleo, el 83% del valor agregado y el 80% del producto generado en el sector, respectivamente (Banco Central de Costa Rica, 2024). Respecto del resto de actividades, conviene prestar atención a la relación entre la generación de empleo y el valor, ya que incide en las dinámicas distributivas —recordando la conocida analogía de los economistas sobre el tamaño de la “torta económica” y su distribución—. Destaca el caso de las artes visuales, que generan el 14% del empleo en el sector, pero solo el 3% del valor agregado. Otro ejemplo de esta asimetría se presenta en las artes escénicas, que aportan un 4% del empleo total del sector, pero apenas un 1% del valor agregado. En ambas actividades, la “torta económica” resulta pequeña en relación con la cantidad de personas que participan en ella. De igual forma, se ha identificado que el sector cultural costarricense posee un potencial de expansión, si se compara con los datos de otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2022). En 26 de estos países, el sector cultural y creativo superó el 2% del empleo como porcentaje del empleo total de sus economías en 2020; 10 superaron el 2,5%; y 5 sobrepasaron el 3%. Además, se estima que

³ Aquí se hace necesario aclarar que, a pesar de pertenecer conceptualmente al sector cultural y según las definiciones de la ley de Costa Rica (Sistema Costarricense de Información Jurídica, 2025), la cuenta del sector cultura no contabiliza las actividades creación literaria y musical, juegos y juguetería, y patrimonio material, inmaterial y natural. Debe recordarse que esta cuenta es un trabajo reciente y aún en expansión, se pretende incorporar estas actividades en el futuro.

la economía naranja representó en 2013 el 6,1 % de la producción económica mundial (Buitrago y Duque, 2013). Estos datos plantean preguntas sobre cómo el Estado costarricense apoya el desarrollo del sector cultural y la economía naranja, y motivan el análisis del espacio de políticas e instrumentos que configuran la interacción y la inserción de los actores de este sector (Tabla 1).

Eso sí, antes de avanzar, conviene aclarar que la economía naranja no se limita a medir el arte; abarca un espectro más amplio de productos que pueden alejarse del fin puramente artístico de excitar el sentimiento de belleza en el espectador (Abadía y Morales, 2005). No obstante, aunque el arte no surge con la finalidad de generar beneficios económicos y sociales como los descritos, no significa que no pueda hacerlo de manera colateral. En este sentido, esfuerzos como las cuentas satélite de cultura permiten cuantificar y justificar el apoyo a estas actividades de forma intencional y con un papel social menos diluido en fines como el entretenimiento o el lucro. Parafraseando al decano del Centro de Investigación, Docencia y Extensión Artística de la Universidad Nacional, Costa Rica (comunicación personal, 18 de abril de 2024), en una sociedad no solo resulta valioso el ocio que genera satisfacción inmediata, sino también aquel consumo que lleva a las personas a cuestionarse, reflexionar y, por tanto, crecer en dimensiones de bienestar humano que trascienden lo crematístico y el corto plazo.

Cabe mencionar que el contexto actual de innovaciones tecnológicas vertiginosas puede acarrear efectos negativos asociados al consumo de bienes y servicios culturales. Algunos estudios documentan cómo el estímulo excesivo de las plataformas digitales puede provocar problemas de salud diversos, como agotamiento mental y adicción (Dresp-Langley y Hutt, 2022). Sin embargo, otras investigaciones señalan que estos efectos negativos resultan más bien excepcionales y aportan evidencia de que la digitalización del consumo cultural suele potenciar las actividades que enriquecen y mejoran la experiencia de vida de las personas (Cockrill et al., 2011). Así, si se prevén y gestionan adecuadamente estos riesgos,

el sector cultural posee un potencial significativo para fomentar el bienestar y el desarrollo humano.

3. Metodología: método interpretativo del diseño de políticas públicas

Para cumplir con el objetivo de esta investigación, se adopta el método interpretativo del diseño de políticas públicas, tomando como referente principal a Fontaine (2015). Este método constituye una aproximación realista al estudio de las políticas públicas, ya que considera los instrumentos como evidencia de las políticas y los analiza a partir de sus recursos, objetivos y agencias, con el propósito de valorar su capacidad real para generar acción pública. Así, este trabajo examina el espacio de políticas públicas para el desarrollo de la economía naranja en Costa Rica. Para ello, se estructura en tres momentos analíticos.

En primer lugar, se identifican y tipifican los instrumentos de política y las agencias involucradas. Los instrumentos representan las acciones concretas que adopta el Estado para promover sus objetivos, es decir son mecanismos de gobernanza instaurados con la intención de generar acciones públicas en rumbos particulares (Fontaine, 2015; Howlett, 2005). Desde esta definición se sobreentiende que un instrumento debe contar con recursos para incidir en la praxis social. No se consideran instrumentos efectivos aquellos que no especifican recursos para fomentar la acción pública.

Existen cuatro tipos de recursos que deben estar presentes, en distintos grados y combinaciones, para dotar a los instrumentos de capacidad de acción pública: información, organización, autoridad y tesoro (Fontaine, 2015). Los recursos de información están vinculados con el conocimiento, ya sea para ampliar el mapeo y control, o para difundir nuevos saberes o prácticas. Los de organización se relacionan con las entidades implicadas en el proceso y los cambios en sus dinámicas de interacción recíproca y con los usuarios de política. Los recursos de autoridad refieren a la institucionalización formal de competencias de las organizaciones estatales o a transformacio-

Tabla 1: Resumen de la evolución económica del sector cultura en Costa Rica, de 2010 a 2019.

Indicador	2010	2015	2019	Variación (2010–2019)
Número de establecimientos	9 900	11 253	12 242	24 %
Empleo en sector	35 739	42 664	45 299	27 %
Aporte al producto (millones de colones del año 2010)	718 889	918 263	1 032 583	44 %
Valor agregado (millones de colones del año 2010)	425 167	524 349	599 620	41 %
Aporte al producto (% del PIB nominal)	3,6 %	3,7 %	3,7 %	0,1p.p
Valor agregado (% del PIB)	2,2 %	2,2 %	2,1 %	-0,1p.p
Empleo en sector (% del empleo del país)	1,9 %	2,1 %	2,1 %	0,2p.p

Fuente: Banco Central de Costa Rica (2024).

nes en los procedimientos y regulaciones de las interacciones. Por último, los recursos de tesoro están asociados a los recursos económicos que sustentan la implementación de los instrumentos, acciones o actividades privadas y públicas.

En cuanto a las agencias involucradas, se consideran únicamente las estatales, dado que el análisis se enfoca en la política pública. Aunque algunos entes intergubernamentales o agencias sin fines de lucro pueden tener líneas de acción, no se incluyen aquí porque no son Estados. Respecto de las organizaciones públicas no estatales, se consideran como instrumentos del gobierno para impulsar ciertos fines; no obstante, sus acciones concretas no son controladas por el Estado, por lo que este trabajo no profundiza en ellas.

En conjunto, este primer momento analítico tiene un carácter exploratorio-descriptivo: se mapean las agencias estatales involucradas en la política pública del sector y sus relaciones, así como las políticas e instrumentos que cada una implementa. Desde este nivel de análisis, un espacio de política puede describirse como simple o complejo, según exista una sola agencia y programa o varias agencias y programas; e intraburocrático o interburocrático, cuando un programa depende de una sola agencia o de varias (Fontaine, 2015).

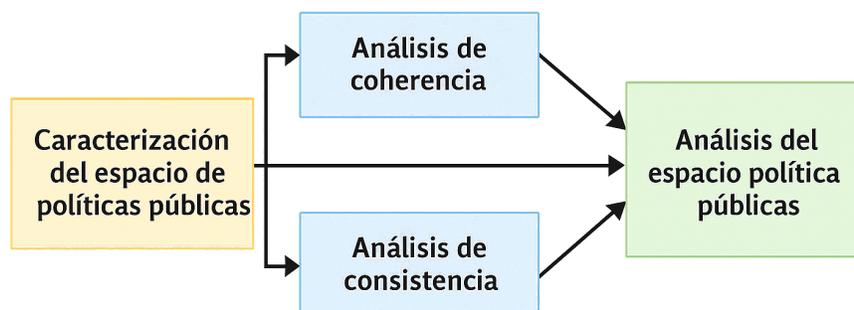
En el segundo momento, se desarrolla el análisis de coherencia (Fontaine, 2015). Este análisis consiste en descomponer cada instrumento en sus recursos —información, organización, autoridad y

tesoro— para determinar si existe coherencia entre los objetivos propuestos y los recursos disponibles para alcanzarlos. Su propósito es establecer si la combinación de instrumentos y recursos permite lograr efectivamente las metas de la política.

El tercer momento corresponde al análisis de consistencia, que se realiza a nivel de política a partir de las dimensiones de incidencia objetivo de los instrumentos (Fontaine, 2015). Los instrumentos pueden apuntar a transformaciones en la dimensión sustantiva o procedimental. La dimensión sustantiva involucra los instrumentos que buscan modificar la conducta de los usuarios. La dimensión procedimental incluye los instrumentos que transforman las relaciones entre el Estado y los usuarios. En conjunto, la consistencia evalúa si la implementación está bien articulada en cuanto al equilibrio entre acciones sustantivas y procedimentales para alcanzar los fines propuestos.

Estos tres momentos de trabajo permiten analizar el espacio de políticas y emitir recomendaciones. Con ello, se busca identificar las combinaciones de instrumentos más y menos efectivas para alcanzar los objetivos y metas deseadas. La Figura 1 detalla el proceder metodológico.

Un filtro importante en la selección de instrumentos y agencias a evaluar proviene de las fuentes de datos consideradas. Esta investigación solo toma en cuenta las agencias, políticas e instrumentos identificados o publicados en medios y sitios web

Figura 1: Diseño metodológico

Fuente: Elaboración propia en base con Fontaine (2015).

oficiales de los entes estatales responsables. Esta elección se basa en dos motivos: primero, constituye una forma adecuada de diferenciar las políticas públicas e instrumentos formalmente planificados de las acciones regulares que las agencias estatales desarrollan como parte de sus mandatos; segundo, el acceso a información pública confiable es una condición *sine qua non* para analizar en detalle los instrumentos, sus recursos y sus articulaciones mutuas.

Es necesario señalar que esta investigación presenta un sesgo hacia las actividades comprendidas por la denominación de economía cultural (Benavente y Grazi, 2018). No se incluye la política de turismo, que tiene vínculos significativos con la economía naranja, particularmente en lo que respecta al patrimonio cultural y natural. Esta exclusión obedece a la delimitación del objeto de estudio, dado que las políticas vinculadas al turismo tienden a ser mucho más amplias.

Aun así, se contemplan aquellos elementos del turismo asociados al patrimonio cultural y la economía naranja. En el caso del patrimonio natural, no se considera en este análisis. Aunque Costa Rica es un país líder en este ámbito, la política

que lo rodea es amplia y compleja, por lo que evaluarla aquí generaría problemas de delimitación. Adicionalmente, como se mencionó, los sistemas de cuentas nacionales que integran estos temas a la economía naranja aún están en desarrollo o incompletos, lo cual deriva en vínculos difusos entre las políticas.

4. Resultados: análisis del espacio de políticas públicas para el sector cultura en Costa Rica

4.1. Mapeo de organizaciones del espacio de políticas públicas

Lo primero que se observa es que se trata de un espacio de política mayormente intraburocrático, ya que la política del sector cultural en Costa Rica recae bajo la jurisdicción y el mandato claro del Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ). Aunque en ocasiones se presentan colaboraciones interministeriales o internacionales para el desarrollo de ciertos proyectos e iniciativas, el espacio de política permanece intraburocrático. No obstante, resulta bastante complejo, dado que el ministerio

cuenta con una gran cantidad de organizaciones públicas adscritas, además de algunas organizaciones públicas no estatales, lo cual es coherente con la diversidad de actividades que abarca la economía naranja y el sector cultural.

El Ministerio de Cultura y Juventud se divide en cinco direcciones directamente dependientes de él:

- Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural.
- Dirección de Bandas.
- Sistema Nacional de Bibliotecas.
- Centro de Producción Artística y Cultural.
- Dirección de Gestión Sociocultural.

Las tres primeras direcciones tienen funciones evidentes por sus nombres; conviene detallar un poco las dos últimas. El Centro de Producción Artística y Cultural gestiona actividades relacionadas con la producción y ejecución de festivales y eventos artístico-culturales. La Dirección de Gestión Sociocultural se encarga de los presupuestos de iniciativas culturales. Desde estas direcciones se gestionan las diversas áreas creativas en el país. Las organizaciones adscritas al ministerio tienen direcciones y subdirecciones, y en algunos casos operan de forma desconcentrada —lo que incluye organizaciones públicas no estatales—. La dirección de estas agencias se ejerce mediante puestos de confianza, con directivos seleccionados por el ministro de Cultura y Juventud. A continuación, se presenta la lista de organizaciones adscritas:

- Sistema Nacional de Educación Musical.
- Dirección de Gestión Sociocultural.
- Centro Costarricense de Producción Cinematográfica.
- Centro de Producción Artística y Cultural.
- Teatro Nacional de Costa Rica.
- Dirección de Bandas.
- Dirección de Patrimonio Cultural.
- Parque La Libertad.
- Sistema Nacional de Bibliotecas.
- Museo Nacional de Costa Rica.
- Centro Nacional de la Música.

- Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer.
- Museo de Arte Costarricense.
- Teatro Popular Melico Salazar.
- Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven.
- Museo de Arte y Diseño Contemporáneo.
- Museo Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia.
- Museo Histórico Cultural Juan Santamaría.
- Archivo Nacional de Costa Rica.

4.2. Análisis de los instrumentos y acciones: coherencia y consistencia de la política

Como puede observarse en la [Tabla 2](#), fue posible identificar diez instrumentos o acciones gestionadas desde el gobierno central, dirigidas específicamente a promover el desarrollo del sector cultural y la economía naranja en Costa Rica. Cada instrumento contiene un hipervínculo al recurso de origen, en caso de que se requiera consultarlo. Es importante recordar que este análisis de políticas públicas se circunscribe al ámbito gubernamental, por lo que no se consideran iniciativas públicas no estatales —como las de instituciones autónomas o de enseñanza superior, ni aquellas impulsadas por organismos multilaterales u organizaciones sin fines de lucro—. Aunque estas acciones puedan ser relevantes, no responden necesariamente a la política del gobierno y, por tanto, no tiene sentido incluirlas en este análisis. Asimismo, solo se contemplan los instrumentos y políticas publicados por organizaciones y fuentes públicas oficiales.

El examen de estos instrumentos y acciones revela que están coordinados desde la Estrategia Costa Rica Creativa y Cultural 2020-2030 y la Ley para el Fomento de la Economía Creativa y Cultura. Se trata de una estrategia comprensiva que busca posicionar a la economía naranja como motor del desarrollo del país. Con este fin, propone generar un entorno favorable para los emprendimientos culturales y su consolidación, a partir de seis áreas de acción concretas: promoción de la formalidad mediante regulación; fomento de la cultura emprendedora en el sector; programas

Tabla 2: Políticas e instrumentos para el sector cultura en Costa Rica

Instrumento y acciones	Recursos				Dimensión de incidencia
	Información	Autoridad	Tesoro	Organización	
Estrategia Costa Rica Creativa y Cultural 2020–2030	Formación, capacitación y asistencia en tema empresarial y tecnológico; sistemas de información (contabilidad nacional).	Mecanismos diferenciados y digitales para formalización de emprendimientos creativo y cultural.	Instrumentos financieros para el sector e inserción en mercados (SBD, BN y Banco Popular).	MCJ, MEIC, MICITT, INA, Sistema de Banca para el Desarrollo	Dimensión sustantiva y procedimental.
Ley para el Fomento de la Economía Creativa y Cultural (Ley N°10.044)	Programas de formación y asistencia técnica; y, generar información sobre el sector.	Promover un entorno regulatorio favorable.	SBD; y, promover instrumentos financieros específicos e integración a mercados.	MCJ, MEIC y Consejo Nacional de Economía Creativa y Cultural.	Dimensión sustantiva y procedimental.
Estrategia Nacional de Educación Financiera	Educación financiera al sector creativo y cultural.	Decreto Ejecutivo 41546-MP-MEIC.	–	MEIC, INA, MCJ (otras, pero no se nombra para el sector).	Dimensión sustantiva.
Préstamo de las instalaciones del MCJ	Actividades culturales o de marcado interés social.	Decreto Ejecutivo No. 33794-C.	Canon de mantenimiento de bienes patrimoniales.	MCJ.	Dimensión sustantiva.
La Cultuteca	Directorio digital a sitios institucionales del Ministerio de Cultura y Juventud.	No se menciona.	Presupuesto de MCJ.	MCJ.	Dimensión procedimental.
Política Nacional de Derechos Culturales	Foros regionales consultivos, para proponer acciones.	Protección y promoción institucional de derechos culturales.	MCJ; no se mencionan montos.	MCJ, MIDEPLAN.	Dimensión procedimental.
Centros culturales regionales	Exposiciones y capacitaciones artísticas.	–	Edificios de categoría de Patrimonio Histórico y Arquitectónico.	MCJ.	Dimensión sustantiva.
Sistema de Información Cultural de Costa Rica	Plataforma en línea dedicada a la difusión y conocimiento de la cultura.	–	–	MCJ, Instituto Nacional de Estadística y Censos.	Dimensión sustantiva.
Sistema de Registros Administrativos de Cultura y Juventud	Sistema de información para capacidades institucionales.	–	–	MCJ.	Dimensión sustantiva.
El Colegio de Costa Rica	Actividades de divulgación y promoción.	Múltiples leyes y decretos.	Fondos de fomento para artes literarias.	MCJ y MEIC.	Dimensión sustantiva.

Fuente: Elaboración propia.

de formación y asistencia empresarial; creación de instrumentos financieros específicos; uso de herramientas tecnológicas; y fortalecimiento de la inserción de empresas en mercados nacionales e internacionales.

Los instrumentos concretos verificados a partir de la información secundaria y siguiendo los criterios establecidos. Se inicia con una articulación interinstitucional con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), enmarcada dentro de la Estrategia Nacional de Educación Financiera. Aunque esta estrategia tiene alcance nacional, cuenta con un componente dirigido específicamente al sector cultural, que ofrece educación financiera especializada. Además, se sustenta en un decreto como base fundacional y, aunque no se especifican recursos de tipo tesoro, puede suponerse que dispone de los medios necesarios para implementarla, dada la infraestructura del INA. Según la información recopilada, esta acción muestra coherencia entre sus objetivos y medios disponibles. Asimismo, se determina que incide en la dimensión sustantiva, pues busca cambios en la conducta de los agentes del sector, y se desarrolla en un espacio interburocrático.

Una segunda línea de acción, más que un instrumento en sentido estricto, consiste en la facilidad que ofrece el MCJ para que sus bienes inmuebles se utilicen en la realización de eventos de interés cultural. Esta medida tiene un doble propósito: por un lado, permite organizar eventos a gran escala que promueven la cultura —como ferias del libro, conciertos, obras teatrales y exposiciones de arte— y, por otro lado, genera ingresos mediante el cobro de un canon destinado al mantenimiento de la infraestructura, generalmente edificios catalogados como patrimonio nacional o cultural. Esta línea de acción se encuentra respaldada por un decreto ejecutivo y se desarrolla en un espacio simple, pues corresponde a un solo programa gestionado por una única agencia. Al tratarse de una acción clara y específica, se considera coherente entre sus objetivos y los medios disponibles, y se clasifica como una acción sustantiva al facilitar la organización de eventos culturales.

La siguiente acción analizada tiene características similares a la anterior —el préstamo de instalaciones para eventos culturales— y se refiere a los Centros Culturales Regionales. Esta iniciativa habilita edificios con categoría de patrimonio histórico y arquitectónico para exposiciones artísticas y capacitaciones. Se diferencia de la línea de acción anterior por su carácter permanente: no se limita a ocasiones o eventos específicos, sino que opera de forma continua. Esta acción se inscribe en un espacio de política simple e intraburocrático, se dirige a la dimensión sustantiva y muestra coherencia entre sus objetivos y recursos disponibles.

Otro instrumento a considerar es La Cultoteca, una plataforma del MCJ que centraliza el directorio de los sitios oficiales de todas las organizaciones públicas adscritas al ministerio. Su propósito es facilitar a los actores del sector el acceso a información relevante y la interacción con los gestores públicos del MCJ. Este instrumento se ubica en un espacio simple —bajo la responsabilidad del MCJ— y, aunque no se especifican fondos concretos, al no requerir grandes recursos, se asume que se financia con el presupuesto ordinario del ministerio. Este instrumento apunta a la dimensión procedimental, ya que busca mejorar las interacciones de los actores del sector con los órganos del MCJ, y se considera consistente.

La Política Nacional de Derechos Culturales promueve la protección de los derechos culturales y busca visibilizar los intereses del sector. Para su implementación, contempla la realización de foros regionales consultivos con el fin de recoger las perspectivas de los actores locales y proponer acciones concretas. En este proceso, el MCJ asume la responsabilidad principal de organizar dichos foros, mientras que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) incorpora sus resultados en la planificación territorial. Por ello, esta acción se clasifica como procedimental, dado que implica cambios en las dinámicas de interacción que afectan la formulación de políticas y su relación con los usuarios. Sin embargo, resulta complejo evaluar su coherencia debido a que la información secundaria no detalla los procedimientos específicos para la realización de los foros.

Por otra parte, el Sistema de Información Cultural de Costa Rica constituye una plataforma destinada a la difusión y el conocimiento sobre cultura en el país. Funciona principalmente como un directorio de eventos, personas, infraestructura y manifestaciones culturales. Opera en un espacio interburocrático, dado que depende tanto del MCJ como del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). En consecuencia, este instrumento apunta a la dimensión sustantiva, pues busca difundir información, visibilizar y facilitar la localización de eventos o personas del sector; en otras palabras, promueve la interacción entre actores, gestores y usuarios. Por ello, la acción se considera coherente.

De igual modo, en una línea de trabajo similar pero enfocada en la administración pública, se encuentra el Sistema de Registros Administrativos de Cultura y Juventud. Este sistema fortalece las capacidades del MCJ para gobernar el sector y constituye una fuente de información relevante para la cuenta satélite de cultura del Banco Central de Costa Rica (BCCR). Por lo tanto, la acción se orienta a la dimensión sustantiva de control, al mejorar los sistemas de información públicos para la gobernanza. Aunque actualmente el instrumento parece coherente, se identifica un rezago en el cálculo de las cuentas nacionales de economía naranja y la exclusión de ciertas actividades económicas clasificadas como tal.

Finalmente, el Colegio de Costa Rica actúa principalmente como promotor de la cultura literaria mediante actividades de divulgación, promoción, premiación de obras y fondos concursables para proyectos literarios. Su mandato y respaldo se encuentran consolidados por diversas leyes y decretos. Así, esta agencia opera en un espacio interburocrático, con participación del MCJ y del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Por ende, apunta a la dimensión sustantiva y mantiene coherencia entre sus medios y fines.

En síntesis, el análisis de estos instrumentos revela un balance consistente entre aquellos dirigidos a la dimensión procedimental y sustantiva en la política pública del sector cultural. Se identifican acciones orientadas a modificar conductas sociales, facilitar trámites, promover la formalidad

y atender las necesidades del sector. Además, los instrumentos incorporan recursos tecnológicos y metodologías que fortalecen el funcionamiento del sector. No obstante, la consistencia de esta implementación puede cuestionarse al considerar las limitaciones reales del MCJ para concretar estas acciones, principalmente por la disponibilidad de recursos de tipo tesoro y la concentración de iniciativas en la región metropolitana.

Por otro lado, actualmente Costa Rica se rige por una regla fiscal que restringe el incremento del gasto mientras el nivel de déficit se mantenga dentro de ciertos márgenes. Sin embargo, la situación del sector cultural es más delicada, pues su presupuesto sufrió una reducción significativa en 2018. Este escenario genera preocupación, dado que muchas acciones analizadas no establecen recursos específicos de tipo tesoro, lo que sugiere que deben ser absorbidas por las actividades habituales del MCJ y financiadas con su presupuesto ordinario. En consecuencia, esto cuestiona la viabilidad de ejecutarlas según lo planificado y prioritario, especialmente considerando que el MCJ presenta una alta ejecución presupuestaria anual, aunque con una recuperación gradual.

A pesar de ello, el análisis de la combinación de instrumentos propuestos resulta satisfactorio, según lo documentado en fuentes públicas. Pese a ello, persisten dudas relevantes sobre la factibilidad de concretar este plan político con la asignación presupuestaria estatal vigente. En definitiva, esta situación pone en cuestión la consistencia entre el plan y el discurso político que destaca la relevancia de la economía naranja y el sector cultural, un discurso recurrente en debates sobre crecimiento económico y desmaterialización de la economía.

5. Conclusiones

En esta investigación aplicamos el método interpretativo del diseño de políticas públicas. Para ello, primero realizamos un mapeo del espacio de políticas, identificando las diversas organizaciones públicas que participan en el sector. Posteriormente, analizamos las políticas públicas tomando sus

instrumentos como evidencia de su capacidad de acción pública en el sector cultural y la economía naranja de Costa Rica. A continuación, presentamos las conclusiones derivadas de este análisis.

Nuestro primer hallazgo revela que el ámbito organizacional resulta más complicado de lo que anticipamos preliminarmente. Encontramos que el MCJ cuenta con un gran número de organizaciones y dependencias adscritas que cumplen funciones similares, aunque abordan actividades distintas. Esta situación resulta coherente con la diversidad inherente a la producción cultural. Asimismo, identificamos diversas acciones que se desarrollan en colaboración con otras instituciones, como el INA, el MEIC o el MIDEPLAN.

A partir de este primer momento analítico, concluimos que el espacio de política pública es complejo e interburocrático. No obstante, observamos que se encuentra bien articulado y dotado de mandatos claros. Destacamos este punto, dado que muchas dificultades en la gobernanza del sector público costarricense derivan de problemas para concretar articulaciones interinstitucionales, en un contexto donde los espacios de política suelen fragmentarse y carecer de mandatos definidos. En consecuencia, esta complejidad organizacional incrementa las preocupaciones respecto de los recortes presupuestarios que afectan al sector cultural.

Pasando al segundo momento analítico, nuestro análisis de los instrumentos revela que casi todos cuentan con un respaldo sólido y están fundamentados con recursos que les confieren capacidad de acción. Esto nos lleva a concluir que el Estado posee capacidad de acción pública. Sin embargo, identificamos que uno de los principales impedimentos podría ser el desconocimiento de muchos usuarios de política sobre estos instrumentos, especialmente en regiones alejadas del centro del país; aunque esta hipótesis requerirá ser explorada en investigaciones futuras. Cabe destacar que, según la información secundaria analizada, casi todas las combinaciones de recursos de los instrumentos son coherentes con sus objetivos.

Por otro lado, el tercer momento analítico evidenció un estilo de implementación que mantiene un equilibrio consistente entre acciones procedimentales y sustantivas. Reconocemos que el sector enfrenta elevados niveles de informalidad, aunque las dificultades tramitológicas para formalizarse no parecen ser la causa principal, sino más bien la inestabilidad de los ingresos y las altas cargas sociales asociadas a la formalidad; esta hipótesis también quedará pendiente para futuras investigaciones. En contraste, las acciones sustantivas resultan necesarias y congruentes con las necesidades del sector y sus actores. A pesar de ello, persisten dudas respecto a la asignación presupuestaria para el MCJ, dado que muchos instrumentos no especifican recursos de tipo tesoro y se presume que serán financiados con el presupuesto ordinario del ministerio, el cual ha sufrido reducciones sustanciales en los últimos años.

Es importante advertir que la principal limitación de esta investigación es que se basó exclusivamente en información secundaria. Esto implica que algunas complejidades de la realidad y la implementación de la política y sus instrumentos pueden haber quedado fuera del análisis. No obstante, realizamos sondeos preliminares con actores del sector y usuarios de política, con miras a un trabajo empírico posterior. Por lo tanto, muchas de las conjeturas planteadas como temas para investigaciones futuras se fundamentan en hallazgos preliminares derivados de la recolección de información primaria, aunque aún no se utilizan como insumo formal por no contar con datos estructurados.

Finalmente, aunque no formaba parte de los objetivos iniciales, identificamos que ninguno de los instrumentos de política revisados persigue fortalecer directamente la demanda del sector ni fomentar vínculos con otros sectores. En cambio, los mecanismos se centran en apoyar a los oferentes para aumentar su competitividad, ampliar sus medios de difusión y mejorar sus canales de diálogo con las autoridades. Si bien existen ejercicios descriptivos, como las Encuestas Nacionales de Cultura del INEC, que caracterizan demográfica-

mente al consumidor de bienes y servicios culturales, no contamos con evaluaciones profundas que permitan formular estrategias efectivas basadas en estas variables.

Ante ello, planteamos las siguientes preguntas: ¿Son realmente los mecanismos que fortalecen la oferta los más urgentes para el sector? ¿Poseen mayor potencial de impacto? La respuesta excede el alcance de este análisis y de los diagnósticos institucionales existentes. Sin embargo, identificamos como una línea importante para futuras investigaciones la formulación de estrategias públicas que estimulen el sector desde la demanda, a partir de una comprensión más profunda de las variables que la influyen en el contexto costarricense. Esto cobra especial relevancia dado que la literatura consultada destaca la importancia de la educación para fomentar el consumo cultural y sus beneficios conexos.

Referencias

- Abadía, O. M. y Morales, M. R. G. (2005). Art for Arts sake Review of a Historiographical Theory. *Antropología-Arkeología*, 57:179–188.
- Aguado, L. y Palma, L. (2012). Una interpretación metodológica sobre la incorporación de los bienes y servicios culturales al análisis económico. *Lecturas de Economía*, 77:219–252.
- Area, M. (2014). La alfabetización digital y la formación de la ciudadanía del siglo XXI. *Revista Integra Educativa*, 7(3):21–33. En línea: [enlace](#).
- Ávalos, I., Patzi, M., Bedregal, J. (2021). El rol de las universidades en la construcción de espacios de innovación creativa para la economía naranja. *Revista Compás Empresarial*, 12(33): 166–186. DOI: [10.52428/20758960.v11i33.157](#).
- Banco Central de Costa Rica (2024). *Cuenta Satélite de Cultura*. En línea: [enlace](#).
- Bello, C. A. (2004). *Convenio Andrés Bello*. Convenio Andrés Bello.
- Benavente, J. M. y Grazi, M. (2017). *Políticas públicas para la creatividad y la innovación: Impulsando la economía naranja en América Latina y el Caribe*. BID.
- Benavente, J. M. y Grazi, M. (2018). *Impulsando la economía naranja en América y el Caribe*. En línea: [enlace](#).
- Borgonovi, F. (2004). Performing Arts Attendance: An Economic Approach. *Applied Economics*, 36(17):1871–1885.
- Buitrago, F. y Duque, I. (2013). *Economía Naranja. Una oportunidad infinita*. Banco Interamericano de Desarrollo. En línea: [enlace](#).
- Cai, Y. y Lattu, A. (2022). Triple helix or quadruple helix: which model of innovation to choose for empirical studies? *Minerva*, 60(2):257–280. DOI: [10.1007/s11024-021-09453-6](#).
- Cockrill, A., Sullivan, M., Norbury, H. L. (2011). Music consumption: Lifestyle choice or addiction. *Journal of Retailing and Consumer Services*, 18(2):160–166. DOI: [10.1016/j.jretconser.2010.12.003](#).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2024). *Creative Economy Outlook 2024*. En línea: [enlace](#).
- Dresp-Langley, B. y Hutt, A. (2022). Digital Addiction and Sleep. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19 (11):Article 11. DOI: [10.3390/ijerph19116910](#).
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos Editorial: FLACSO Ecuador.
- Howlett, M. (2005). What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes and policy-implementation styles. En Eliadis, P., Hill, M. y Howlett, M. (eds.), *Designing government: from instruments to governance*, pp. 31–50. McGill-Queen's University Press.
- Molina, L. (2024). *Sector artístico acumula 17 años de crecer en productividad por cada vez menos salario*. En línea: [enlace](#).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2001). *La propiedad intelectual como derecho humano*. Unesco. En línea: [enlace](#).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2010). *XIV Reunión del Comité Intergubernamental de Derechos de Autor. Sesión Piratería: Tendencias Actuales y Medidas no Legislativas*. En línea:

[enlace](#).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2022). *The Culture Fix: Creative People, Places and Industries, Local Economic and Employment Development (LEED)*. OECD Publishing. En línea: [enlace](#).

Palma Martos, L. A. y Aguado Quintero, L. F. (2011). Should the government support arts and culture? A literature review. *Economía e Sociedade*, 20:195–228. DOI: [10.1590/S0104-06182011000100008](https://doi.org/10.1590/S0104-06182011000100008).

Peñas, Y. A. y Forero, M. E. (2018). La era de la economía naranja. *Perspectivas*, 3(9):10–15. En línea: [enlace](#).

Segura, O. (2024). *Bienestar planetario desde la economía*. Universidad para la paz.

Sistema Costarricense de Información Jurídica (2025). *Ley de fomento de la economía creativa y cultural*. En línea: [enlace](#).

Taratori, R., Rodríguez-Fiscal, P., Pacho, M. A., Koutra, S., Pareja-Eastaway, M., Thomas, D. (2021). Unveiling the evolution of innovation ecosystems: An analysis of triple, quadruple, and quintuple helix model innovation systems in european case studies. *Sustainability*, 13 (14):7582. DOI: [10.3390/su13147582](https://doi.org/10.3390/su13147582).

Varian, H. R. (2014). *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*. W.W. Norton & Company. En línea: [enlace](#).

Vindas, F. y Valenciano, J. A. (2024). Sector cultural y creativo en Costa Rica: Importancia y efectos del COVID-19. *Revista Rupturas*, pp. 1–29. DOI: [10.22458/rr.v14i2.5411](https://doi.org/10.22458/rr.v14i2.5411).