



REVISTA DE INVESTIGACIÓN
EN GESTIÓN CULTURAL

Córima, Revista de Investigación en Gestión Cultural

ISSN electrónico: 2448-7694

Universidad de Guadalajara

Sistema de Universidad Virtual

México

corima@udqvirtual.udg.mx

Año 7, número 13, julio-diciembre 2022

Política de estímulo fiscal a la creación artística profesional en Nuevo León, México

The fiscal stimulus policy for professional artistic creation in Nuevo Leon, Mexico

Carolina Rendón-Okolova¹
Tecnológico de Monterrey, México

Bernardo Martínez Evaristo²
Universidad Autónoma de Nuevo León, México

<https://doi.org/10.32870/cor.a7n13.7416>

[Recibido: 19/4/2022; aceptado para su publicación: 4/6/2022]

¹ Candidata a doctora en Ciencias Sociales por el Tecnológico de Monterrey. Es licenciada en Ciencia Política por la misma institución. Cuenta con estudios profesionales por la Escuela Nacional de Danza Clásica y Contemporánea y por *Miami City Ballet School*. Actualmente trabaja en la investigación doctoral sobre las políticas culturales de Nuevo León, bajo la supervisión del doctor Víctor Zúñiga. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5357-5789>. Correo electrónico: okolovacarolina@gmail.com

² Estudiante del Doctorado en Artes y Humanidades por el Centro de Estudios Multidisciplinarios en Artes y Humanidades (CEMARTH); Maestría en Artes Escénicas y Licenciatura en Arte Teatral por la Facultad de Artes Escénicas, UANL. Investigador de tiempo completo en la Facultad de Artes Escénicas, UANL. Miembro del grupo de investigación: Teatro de Fronteras de la Asociación Mexicana de Investigación Teatral-AMIT. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5626-7626>. Correo electrónico: bernardo.martinezzev@uanl.edu.mx

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Rendón-Okolova, C. y Martínez Evaristo, B. (2022). Política de estímulo fiscal a la creación artística profesional en Nuevo León, México. *Córima, Revista de Investigación en Gestión Cultural*, 7(13). <https://doi.org/10.32870/cor.a7n13.7416>

Resumen

El presente artículo plantea un análisis del programa estatal Estímulo Fiscal a la Creación Artística (EFCA), implementado en Nuevo León (México) desde 2010 hasta la fecha. Dicho programa involucra a actores del sector público, social y empresarial, en una fórmula que permite la deducibilidad de impuestos sobre el ISN de las empresas locales participantes. A doce años de su creación, se busca conocer cómo se ha llevado a cabo su implementación y cuáles son sus áreas de oportunidad, desde la perspectiva de los principales actores involucrados. La recolección de datos fue por medio de entrevistas a profundidad con actores clave y análisis de documentos administrativos. El análisis y los hallazgos se presentan desde una metodología de las ciencias del análisis de política pública. El aporte principal del artículo radica en la identificación de fallas y aciertos en la implementación y diseño del EFCA. Adicionalmente, el análisis permitió derivar ocho recomendaciones de política pública.

Palabras clave

Mecenazgo; legislación cultural; política cultural.

Abstract

This article presents an analysis of the state program Fiscal Stimulus for Artistic Creation (EFCA), implemented in Nuevo Leon (Mexico) since 2010 to date. This program involves actors from the public, social and business sectors, in a formula that allows tax deductibility on the ISN of participating companies. Twelve years after its creation, we seek to know how has its implementation been carried out and what are its areas of opportunity, from the perspective of the main actors involved? Data collection was through in-depth interviews with key stakeholders and analysis of administrative documents. The analysis and findings are presented following a methodology typical of the sciences of public policy analysis. The main contribution of the article lies in the identification of failures and successes in the implementation and design of the EFCA. In addition, the analysis allowed us to derive eight public policy recommendations.

Key words

Patronage of the arts; cultural legislation; cultural policy.

Introducción

La participación de la iniciativa privada en las artes ha estado presente de manera importante en la historia de Nuevo León (México) desde los inicios del desarrollo industrial en el siglo XIX y la consecuente consolidación de las élites empresariales, quienes posteriormente comenzaron a tener influencia directa e indirectamente en el campo artístico y cultural (Vizcaya, 1971). De manera más clara, durante la década de los setenta del siglo XX se observa un papel protagónico de las élites económicas locales en la promoción de las artes, especialmente las artes plásticas, a través de la apertura de galerías, el coleccionismo privado, la creación de museos y el impulso al mercado del arte (González, 2014). Asimismo, otros actores no estatales han contribuido al desarrollo y promoción de las artes en Nuevo León, como es el caso de las universidades locales y los promotores de las clases medias educadas (Zúñiga, 1993; Zúñiga, 2019; Covarrubias, 1992).

El gobierno es un actor que aparece relativamente tarde en la intervención cultural de Nuevo León (Zúñiga, 1993; Derbez, 2019), por lo cual los mecenazgos, patrocinios y demás formas de intervención de la iniciativa privada eran producto de intereses económicos y gustos individuales. Es decir, no había una política pública propiamente destinada a incentivar la participación del sector privado en las artes y la cultura. La posibilidad de que un artista recibiera fondos privados, que fueran deducibles de impuestos para el contribuyente y a iniciativa del propio artista/creador es relativamente reciente: diciembre de 2009 es la fecha en que se establece el Estímulo Fiscal a la Creación Artística (EFCA), como una política pública del Gobierno del Estado de Nuevo León. Por medio del EFCA, las empresas locales que otorguen recurso financiero para la creación o producción artística podrán acreditar, contra el impuesto sobre nóminas (ISN), una cantidad equivalente al 85% del monto otorgado.

A doce años del surgimiento del Estímulo Fiscal a la Creación Artística de Nuevo León, el presente artículo busca conocer cómo se ha llevado a cabo su implementación y cuáles son sus áreas de oportunidad, desde la perspectiva de los principales actores involucrados. Para lograr el objetivo planteado, se analiza tanto el diseño como la implementación del EFCA, con el propósito de resaltar sus fallas y aciertos más relevantes. Se emplea una metodología propia de las ciencias del análisis de la política pública, planteada por Rubio y Peña (2015), que hace hincapié

en los factores que pueden condicionar el éxito o fracaso de la implementación de una política determinada.

El artículo se estructura en seis partes. En primer lugar, se indaga sobre el origen del EFCA y su marco institucional, particularmente el Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León (Conarte). En segundo lugar, se hace una breve descripción del impuesto sobre nóminas en Nuevo León. Posteriormente, en tercer y cuarto lugar se establecen el marco conceptual y el apartado metodológico, ambos provenientes del análisis de la formulación e implementación de políticas públicas. La quinta sección corresponde a los hallazgos, que se muestran en dos secciones: primero se hace un análisis cuantitativo del período 2010-2020 y, en seguida, se presenta el análisis cualitativo de las entrevistas a profundidad realizadas entre 2019 y 2020 con trece actores clave, entre funcionarios, artistas y promotores culturales. La sexta y última sección corresponde a las conclusiones, las cuales incluyen ocho recomendaciones de política pública.

Los hallazgos permiten identificar once factores que influyen en la implementación: cuatro son inherentes al diseño, tres son inherentes a los actores y uno dependió de factores externos (concretamente la pandemia del Covid-19); los últimos tres factores fueron un descubrimiento propio, adicional a la clasificación propuesta por Rubio y Peña (2015), surgido del trabajo de campo, y se refieren a los factores inherentes a la orientación de la política.

El origen del EFCA y el Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León

En el caso particular de Nuevo León, no se puede hablar de una política cultural en un sentido sociológico (Dubois, 2008; Rodríguez, 2012) o estrictamente de política pública (Aguilar, 2009), sino hasta finales de los años setenta. En su lugar, se desarrollaron formas civiles de gestión cultural a las que más tarde se incorporarían las empresas y las universidades públicas y privadas (Zúñiga, 1993; 1997; 2019; Derbez, 2019). La aparición del gobierno y las líneas de intervención cultural pública implicaron un paulatino reacomodo de las funciones legítimas de cada uno de los actores ya existentes (Zúñiga, Fuentes y Montenegro, 1996).

Este proceso de institucionalización de las políticas culturales en Nuevo León devino en la creación del Consejo para la Cultura y las Artes, cuya estructura refleja las dinámicas sociohistóricas de la promoción cultural local y representa un modelo de política cultural *sui generis*, único en el país (Rendón-Okolova y Zúñiga, 2021). Entre sus particularidades se encuentran que la mitad de los integrantes del consejo son artistas profesionales electos de manera periódica y formal entre los miembros inscritos dentro del padrón artístico del Conarte. La mitad restante son personajes que remiten a la historia de la cultura en el estado: promotores, intelectuales, mecenas y algunos funcionarios públicos. La proporción de la sociedad civil dentro del consejo es de 21/26, como se puede apreciar a continuación (cuadro 1).

Cuadro 1. Integración del Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León

Integrantes designados	Integrantes electos en votación
Presidencia	13. Vocal representante de Literatura
Secretaría Técnica	14. Vocal representante de Literatura
1. Personalidad de reconocida presencia en actividades culturales en el estado	15. Vocal representante de Artes Plásticas
2. Personalidad de reconocida presencia en actividades culturales en el estado	16. Vocal representante de Artes Plásticas
3. Promotor(a) cultural, con especialidad en cultura popular	17. Vocal representante de Teatro
4. Promotor(a) cultural	18. Vocal representante de Teatro
5. Promotor(a) cultural	19. Vocal representante de Danza
6. Personalidad Académica, especialidad en humanidades	20. Vocal representante de Danza
7. Personalidad Académica, especialidad en ciencias sociales	21. Vocal representante de Música
8. Personalidad Académica, especialidad en humanidades y ciencias sociales y experiencia en culturas populares	22. Vocal representante de Música
9. Representante Radio Nuevo León	23. Vocal representante de Cine y Video
10. Titular TV de Nuevo León	24. Vocal representante de Fotografía
11. Titular Secretaría de Educación o representante	
12. Representante de la Sociedad Civil	

Fuente: elaboración propia con base en la ley que crea el CONARTE, 2021.

Tanto la existencia del Conarte como su estructura aparentemente más participativa, son relevantes para comprender el Estímulo Fiscal a la Creación Artística, puesto que conforma el marco institucional donde surge y opera dicha política pública. La primera vez que se planteó la posibilidad de crear una Ley de Mecenazgo para Nuevo León fue en 2007 (Acta de la Reunión Extraordinaria del

Consejo, 14 de noviembre, 2007), a iniciativa de los consejeros electos del Conarte, quienes buscaban abrir la posibilidad de obtener patrocinio privado para proyectos de creación literaria.

Tras numerosos esfuerzos de cabildeo, negociación y gestiones con el gobierno federal y local, se logró concretar dos años más tarde (diciembre de 2009) una modificación a la Ley de Hacienda de Nuevo León, en su artículo 159 bis, que permite a las empresas estatales deducir parte de su impuesto sobre nómina al financiar proyectos de creación o producción artística. Dicha modificación legislativa dio origen al denominado Estímulo Fiscal a la Creación Artística, coloquialmente conocido como Ley de Mecenazgo. Algunos puntos clave, de acuerdo con las Reglas de Operación 2021, que consideramos importantes destacar son los siguientes:

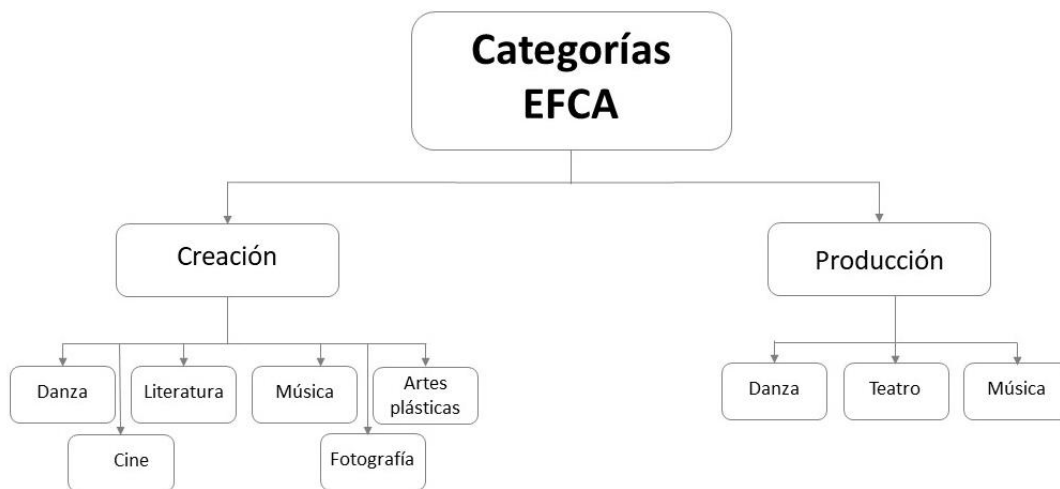
- a) Un proyecto de creación puede aspirar a un monto máximo de 500 mil pesos; mientras que uno de producción (teatral, musical y dancística) permite hasta 1 millón.
- b) El Conarte debe avalar los proyectos, por medio de un Comité Técnico Dictaminador, integrado por tres especialistas en cada disciplina.
- c) Las reglas de operación son expedidas por el Conarte, en colaboración con la Secretaría de Finanzas y la Tesorería General del Gobierno del Estado de Nuevo León.
- d) Una empresa aportante solo puede acreditar 85% del total entregado, teniendo que pagar 15% a la Tesorería.
- e) El Conarte realiza el trámite ante el gobierno, para que proceda la aplicación del estímulo fiscal.
- f) Los proyectos aprobados por el comité tienen doce meses para encontrar una empresa dispuesta a ofrecer el recurso económico autorizado, y doce meses para concluir el proyecto.

Las bases de operación del EFCA han tenido varias modificaciones, sobre todo por el constante involucramiento de los consejeros electos del Conarte, quienes participan en la elaboración y modificación de las bases. Entre algunos de los cambios sustantivos se encuentran los siguientes:

- 1) Una empresa aportante solo podía acreditar 80% de su ISN del total aportado; a partir de 2016 este porcentaje se elevó a 85%.
- 2) Las artes escénicas solo estaban contempladas en el rubro de creación; desde 2014 pueden aplicar también para producción.
- 3) En 2014 se elevó el monto total permitido anualmente de 6 a 15 millones de pesos.
- 4) Se estableció un tabulador para facilitar la distribución del recurso para un proyecto.

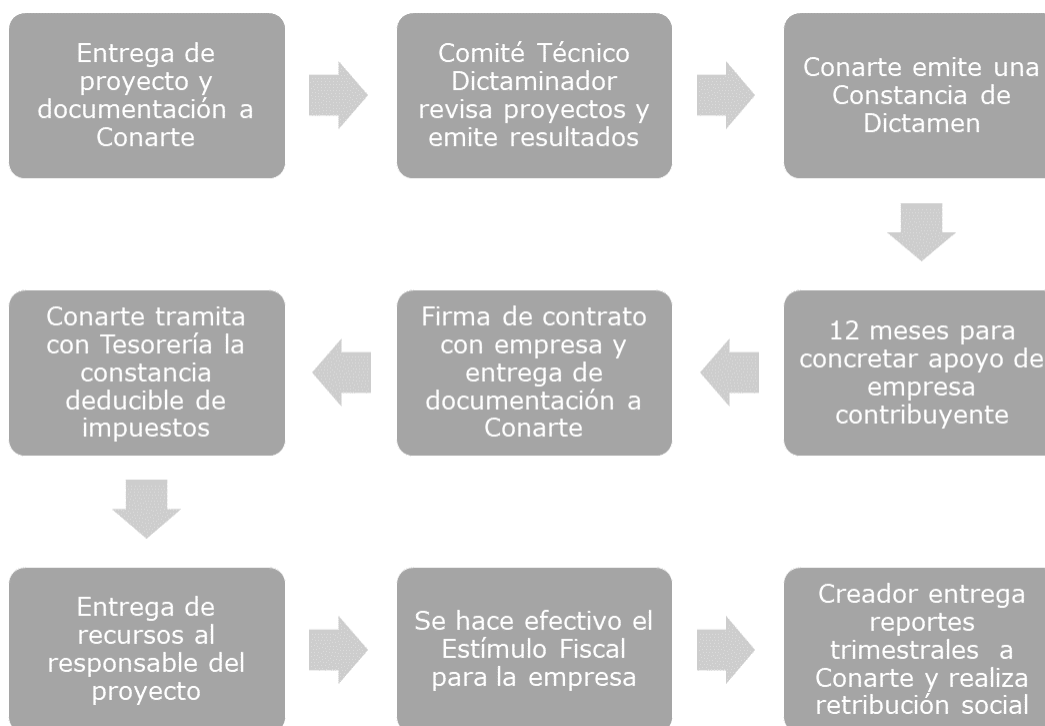
Cabe resaltar que un proyecto puede clasificarse en dos tipos de categorías: creación o producción (figura 1):

Figura 1. Categorías del Estímulo Fiscal a la Creación Artística de Nuevo León



Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación del EFCA, 2021.

Según las bases de operación, el proceso para que una persona creadora pueda acceder al recurso es como se señala en la figura 2. Todo el proceso puede durar hasta dos años, considerando que cuenta con doce meses para concretar el apoyo de una empresa y otros doce meses para terminar el proyecto artístico (estos últimos contados a partir de la autorización del estímulo fiscal).

Figura 2. Proceso para aplicar y concluir proyectos en el EFCA

Fuente: elaboración propia, con base en las Reglas de Operación del EFCA, 2021.

El impuesto sobre nóminas del estado de Nuevo León

El impuesto sobre nóminas es un impuesto estatal implementado en Nuevo León desde 1980, derivado del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Hinojosa y Rivas, 2015). El ISN grava las remuneraciones al trabajo personal realizado bajo una relación de subordinación, donde el empleador es el responsable de cumplir con dicha responsabilidad fiscal. Actualmente, el ISN es del 3% sobre el total de los ingresos por salarios (Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, 2021) y, como se puede observar a continuación (cuadro 2), es uno de los impuestos más relevantes para los ingresos estatales, puesto que constituye un gran porcentaje del total de los impuestos recaudados, y en general, de los ingresos propios.

Cuadro 2. Monto de los ingresos de Nuevo León, 2013-2020 (miles de pesos)

Año	ISN	Impuestos	Ingresos propios	ISN/Total impuestos	ISN/Total ingresos
2013	4,987,967	7,080,127	17,472,817	70.5	28.5
2014	5,446,000	7,879,491	19,789,960	69.1	27.5
2015	6,022,303	8,658,658	14,725,588	69.6	40.9
2016	6,437,183	9,024,890	17,694,738	71.3	36.4
2017	6,950,290	9,847,749	17,302,280	70.6	40.2
2018	8,304,423	9,938,556	19,176,827	83.6	43.3
2019	9,127,141	10,579,177	19,395,373	86.3	47.1
2020	9,495,531	10,199,477	17,869,507	93.1	53.1

Fuente: elaboración propia con base en las Estadísticas Fiscales 2013-2019 y la Cuenta Pública del Estado de Nuevo León, 2022.

Nuevo León es un estado al noreste de la república mexicana cuya actividad económica proviene en gran medida del sector industrial: 26% de su producto interno bruto (PIB) procede de dicho sector, lo que representa el 11% de las manufacturas de todo el país (Data Nuevo León, 2021). Actualmente existen 151,448 unidades económicas (cuadro 3), entre micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, que en 2019 pagaron un total de 181,862 millones de pesos en remuneraciones y ocuparon a 1,803,965 de personas (INEGI, 2019). De la totalidad de las empresas registradas en la entidad, 89% son micro, 8% pequeñas, 2% medianas y solo el 0.7% son grandes empresas, aunque son estas dos últimas las que generan mayores ingresos: 52.3% (grandes), 23% (medianas), 14.3% (pequeñas) y 10.5% (micro) (Data Nuevo León, 2021).

Cuadro 3. Unidades económicas en Nuevo León, 2019

	No. de UE	%	Personal ocupado Total	%	Personal ocupado remunerado	Propietarios trabajadores no remunerados	Personal Ocupado no dependiente de la razón social	Remuneraciones	%	Producción bruta total
Total	151,448		1,803,965		1,242,225	165,610	396,130	181,862		2,195,663
Micro 0 a 10	134,527	88.8	349,541	19.38	171,412	152,575	25,554	13,035	7	177,892
Pequeña 11 a 50	12,481	8.2	268,778	14.90	206,886	9,734	52,158	19,430	11	195,645
Mediana 51 a 250	3,423	2.2	371,289	20.58	256,934	2,172	112,183	35,268	19	405,440
Grande 251 +	1,017	0.6	814,357	45.14	606,993	1,129	206,235	114,129	63	1,416,687

Fuente: elaboración propia con base en el Censo Económico del INEGI, 2019.

Debido al impacto económico de la pandemia del Covid-19, el gobierno de Nuevo León anunció la exención del ISN durante los meses de abril a julio de 2020 a empresas con una plantilla laboral de uno a diez empleados y cuyos ingresos brutos de 2019 no excedieran los 4 millones de pesos, es decir, a micro y pequeñas empresas, así como a todas aquellas dedicadas al sector "recreativo" (cines, teatros, casinos, restaurantes, salones de fiesta, etcétera) (Gobierno de Nuevo León, 2020). No obstante, esto parece no haber afectado significativamente la recaudación fiscal de 2020 (ver cuadro 2).

De lo anterior se pueden aseverar dos cuestiones fundamentales; en primer lugar, el ISN es el impuesto más importante para los ingresos propios del estado y, en segundo término, son las empresas medianas y grandes las que más contribuyen en materia fiscal por concepto de ISN debido al número de trabajadores empleados en estas.

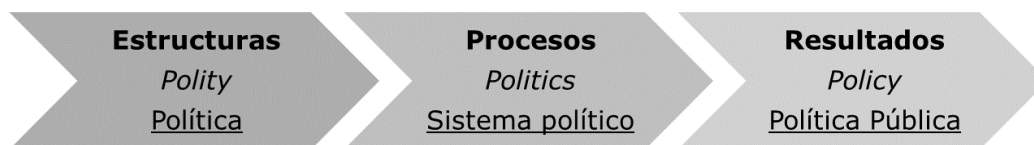
Sustento teórico. Análisis de política pública y políticas culturales

Las ciencias del análisis de la política pública surgen como consecuencia de una preocupación ciudadana y científica por mejorar la toma de decisiones públicas a fin de optimizar la capacidad y eficacia de los gobiernos democráticos (Aguilar, 2012).

Paulatinamente, la exigencia de racionalidad y eficiencia cedió al reconocimiento de la racionalidad limitada y la imposibilidad de que el gobierno resuelva todos los problemas públicos que se le presentan (Lindblom, 2014). Así, las políticas públicas o *policies* se insertan en el juego de poder, las relaciones entre actores y los intereses divergentes que coexisten en la arena pública: “La racionalidad de la disciplina de PP consiste en la combinación y el equilibrio entre la razón técnica y la razón dialógica, la cual es necesaria cuando no hay razones suficientes, dirimientes, para decidirse por una política en vez de otra” (Aguilar, 2012, p. 45).

En este sentido, la *política pública* es una de las dimensiones de la *política* (Vallés, 2007; ver figura 3); lo cual, para el estudio de las políticas públicas en general, y en particular para las políticas culturales, implica el reconocimiento de los múltiples actores que intervienen en un campo determinado. Incluso, el mismo espacio de intervención “cultural” puede ser entendido como resultado de la relación entre los diversos actores que participan en él, en un determinado momento y delimitación geográfica (Rodríguez, 2012; Dubois, 2008 y 2016).

Figura 3. Dimensiones de la política



Fuente: elaboración propia, con base en Vallés, 2007.

Así, una política pública se entiende como una acción intencional y causal, orientada a realizar objetivos deseados (Aguilar, 2009, p. 18), principalmente enfocada en cambiar la actitud o comportamiento de un grupo de personas, o resolver un problema que se considera como público (Arias y Herrera, 2012, p. 45). No

obstante, hablar de *política pública* puede ser un concepto amplio, por lo cual es preciso señalar el nivel de análisis, o bien, el enfoque en alguna de las fases de una política determinada.

Los niveles de análisis, de acuerdo con Aguilar (2009), pueden ser: según su estructura, según su origen o según su integración (programas, presupuestos, objetivos, etcétera). Asimismo, se suele dividir el análisis de acuerdo con el ciclo de una política pública, que por lo general incluye las siguientes fases: identificación del problema, definición de agenda, formulación, diseño, implementación y evaluación (Howlett & Ramesh, 2003).

Por otro lado, la definición de política cultural experimentó la misma desestatalización que el análisis de política pública; las primeras definiciones se centraban fuertemente en la acción o inacción del Estado en materia cultural, tendiendo paulatinamente hacia el reconocimiento de nuevos y diversos actores (Vidal, 1981), así mismo, la conformación del campo disciplinar se ha visto influido por los cambios políticos y económicos en turno, así como por la *antropologización* del concepto mismo de cultura (Logiódice, 2012).

Sin embargo, el campo de estudio de las políticas culturales es considerablemente más diverso que el de las políticas públicas, dado que intervienen disciplinas con marcos teóricos y metodológicos divergentes e incluso contradictorios entre sí (Gray, 2010). Para fines del presente artículo, se tomará una aproximación a la política cultural desde el análisis de la política pública, con un enfoque en el análisis del origen y en las fases de diseño e implementación.

El análisis del origen de una política pública permite conocer los criterios que se tomaron en cuenta para calificar una circunstancia como un problema de interés público y los factores que influyeron en la selección de las posibles soluciones (Aguilar, 2009). Definir un problema social es una de las tareas más complejas (Bardach, 2007), ya que este forma parte de, por lo menos, tres o cuatro sistemas de acción más amplios e importantes; aunque, según este autor, un problema puede ser “desempacado” si se atiende a los sentimientos negativos o adversos que este genera en los ciudadanos.

Tras el análisis o desempaque de un problema que permite identificar sus posibles soluciones, el gobierno y quienes intervienen en la toma de decisiones,

tienen a su disposición una serie de instrumentos para diseñar una política pública adecuada. Un instrumento puede definirse como: "Elemento diseñado a partir del conocimiento de las causas del fenómeno que se desea influenciar en la política pública, el cual pretende modificar los comportamientos de las personas a fin de cumplir con los objetivos de la política pública de la mejor forma posible" (Rubio, 2019, p. 190).

Al utilizar el caso del problema de la heroína, Moore (2007) ordena los instrumentos de política de acuerdo con su ámbito de acción, que puede ser: 1) el rango de la conducta que se pretende influir y 2) el grupo de población al que se dirige una política determinada. Una clasificación más exhaustiva la propone Rubio (2019), quien los categoriza en instrumentos duros (normativos, legales o regulatorios; organizacionales y administrativos; económicos; técnico-científicos) y blandos (educacionales y comunicaciones o informativos).

Es importante señalar que "los instrumentos de política nunca son neutrales desde un punto de vista ideológico" (Majone, 2005, p. 159), por lo que un análisis de los actores que impulsan la implementación de cierto tipo de instrumentos por sobre otros, se vuelve sumamente relevante, en especial en el caso del mecenazgo y la participación privada en la creación artística.

Adicionalmente, debido a la racionalidad limitada y la complejidad de las problemáticas públicas, siempre habrá una brecha de implementación, es decir, una discrepancia entre lo que se anuncia y lo que se ejecuta (Grindle, 2009). De acuerdo con Rubio y Peña (2015), los estudios modernos sobre implementación de políticas públicas se enfocan en entender por qué se originan estas brechas y cómo disminuirlas. También, en ocasiones ocurren fallas de política pública, es decir:

[...] situaciones en las que los impactos esperados de la política se alejan parcial o totalmente de los objetivos que se plantearon en un comienzo, por errores atribuibles ya sea al inadecuado entendimiento de las causas que originan las problemáticas que esperan solucionar, a los instrumentos utilizados en el diseño de las soluciones o la implementación de los mismos (Rubio, 2019, p. 192).

Para categorizar los factores que condicionan el éxito o fracaso de la implementación de las políticas públicas, Rubio y Peña (2015) proponen la siguiente tipología (cuadro 4), que será la base para el análisis posterior del Estímulo Fiscal a la Creación Artística.

Cuadro 4. Factores que condicionan el éxito o fracaso de la implementación

Tipo	Factores
Inherentes al diseño de la política	<ul style="list-style-type: none"> -Claridad de objetivos; -Validez de la teoría causal de las acciones propuestas; -Complejidad del cambio involucrado; -Cantidad de aprobaciones y cambios legales requeridos; -Grado de control sobre la política.
Inherentes a los recursos de la política	<ul style="list-style-type: none"> -Acceso a recursos humanos, materiales y financieros; -Capacidad técnica; -Políticas de incentivos.
Inherentes a los actores	<ul style="list-style-type: none"> -Multiplicidad de actores; -Divergencia de agendas y metas; -Intereses afectados; -Coordinación y comunicación; -Apertura al cambio y motivación de los funcionarios; -Capacidad de adaptación.
Inherentes a factores externos	<ul style="list-style-type: none"> -Ambiente político; -Desastres naturales; -Guerras, levantamientos y actos terroristas; -Inseguridad causada por la delincuencia organizada; -Huelgas; -Crisis económicas.

Fuente: Rubio y Peña, 2015.

Se identifican cuatro tipos de factores que pueden incidir en la implementación: los recursos disponibles, los actores involucrados, los factores externos o fuera del control de los tomadores de decisiones y aquellos inherentes al diseño. Resulta interesante que, aunque se trate de un análisis de implementación, los autores incluyen los factores inherentes al diseño, dado que una falla en esta etapa, por ejemplo, una mala construcción de la problemática, puede influir directamente en el éxito o fracaso de una intervención pública. A continuación, se explica brevemente la

metodología seguida para la recaudación de datos e información y, posteriormente, se muestran los hallazgos tanto cuantitativos como cualitativos del impacto del EFCA en la creación artística local de Nuevo León.

Metodología

El presente artículo es parte de un proyecto investigación más amplio que analiza el modelo de política cultural *sui generis* que existe en el estado de Nuevo León (Rendón-Okolova & Zúñiga, 2021). La metodología empleada fue de corte cualitativo e incluyó dos tipos de estrategias para la recolección de datos. En primer término, se llevaron a cabo trece entrevistas a profundidad con actores clave de la formulación e implementación del EFCA: diez con artistas-creadores, dos con funcionarios públicos del Conarte y una con una persona dedicada a la gestión cultural.

Las entrevistas con artistas-creadores cubren varias disciplinas culturales, tanto en creación como producción, incluyendo teatro, cine, danza y música. Las entrevistas fueron realizadas entre agosto y octubre de 2020; hasta la fecha de corte (marzo de 2022), los creadores entrevistados se encontraban en la siguiente situación (ver cuadro 5):

Cuadro 5. Entrevistas realizadas

Sujeto entrevistado	Proyecto aprobado	Encontró empresa	Concretó apoyo	Ha obtenido EFCA anteriormente
1 Artista-Creador	SI	SI	SI	SI
2 Artista-Creador	SI	SI	SI	NO
3 Artista-Creador	SI	SI	SI	NO
4 Artista-Creador	SI	NO	NO	SI
5 Artista-Creador	SI	SI	SI	NO
6 Artista-Creador	SI	SI	SI	SI
7 Artista-Creador	SI	SI	NO	SI
8 Artista-Creador	SI	NO	NO	NO
9 Artista-Creador	SI	NO	NO	SI
10 Artista-Creador	NO	NO	NO	NO
11 Gestión cultural	NA	NA	NA	NA
12 Funcionario	NA	NA	NA	NA
13 Funcionario	NA	NA	NA	NA

Fuente: elaboración propia, 2020 (NA=no aplica).

En segundo término, se llevó a cabo una revisión de archivos y documentos administrativos, obtenidos durante el trabajo de campo realizado en las instalaciones del Conarte durante 2019. Por un lado, se analizaron las actas de las reuniones ordinarias del Conarte, de los años 2007-2020, con el propósito de identificar el proceso de creación del EFCA, así como los cambios y acuerdos que se le han aplicado; y, por otro, se examinaron las actas de los resultados del EFCA, para los años 2010-2020, con el objetivo de sintetizar la información cuantitativa (número de aplicaciones, proyectos aprobados, proyectos concretados, montos ejercidos, etcétera).

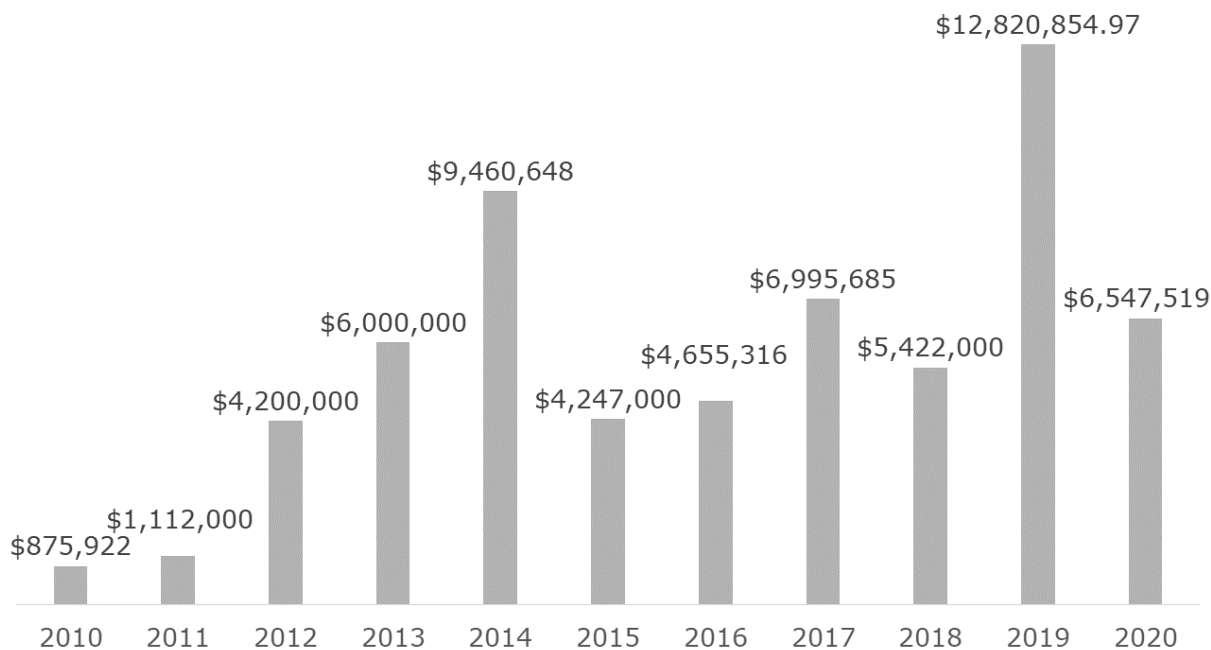
Ambos tipos de documentos están disponibles a través de los mecanismos de transparencia y en la página web del Conarte. De acuerdo con el orden metodológico planteado, se presentan primero los hallazgos cuantitativos, derivados de la revisión documental, y posteriormente, los hallazgos cualitativos, derivados de las entrevistas con actores clave.

Hallazgos

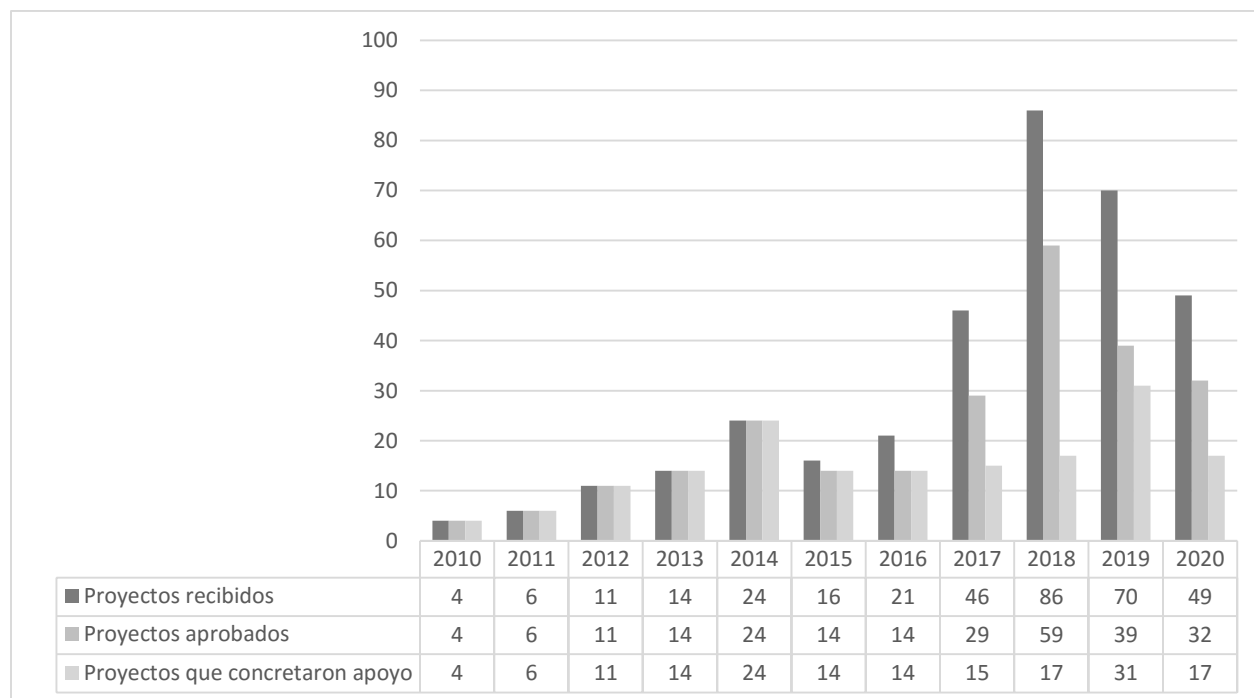
El impacto cuantitativo del Estímulo Fiscal a la Creación Artística de Nuevo León

A diez años del lanzamiento de la convocatoria al Estímulo Fiscal a la Creación Artística, se han ejercido 60.5 millones de pesos en proyectos de creación y producción, distribuidos como se muestra en la gráfica 1.

Del total de proyectos presentados durante el período 2010-2020: 71% fueron aprobados por el comité dictaminador del Conarte y 48% lograron concretar el recurso dentro del plazo establecido. Especialmente en los últimos años, alrededor de 30% de los proyectos no son aprobados por el comité dictaminador, y de manera similar, 30% de los proyectos aprobados no logran concretar el apoyo de una empresa aportante (ver gráfica 2).

Gráfica 1. Montos ejercidos en el EFCA, 2010-2020

Fuente: actas de resultados del EFCA, 2010-2020.

Gráfica 2. Total de proyectos recibidos, aprobados y concretados, 2010-2020

Fuente: actas de resultados del EFCA, 2010-2020.

El proceso de obtención del estímulo tiene tres filtros importantes: los requisitos de la propia convocatoria (bases de operación), el comité dictaminador del Conarte y el concretar el apoyo de una o varias empresas aportantes. Como se puede observar, dichos filtros se han vuelto cada vez más estrictos durante los últimos años; además, en ninguna de las emisiones del EFCA (2014-2020) se han llegado a otorgar los 15 millones de pesos, tope autorizado por el gobierno estatal de Nuevo León (gráfica 1).

Durante los primeros diez años del EFCA, las artes plásticas, el cine y la literatura fueron las disciplinas artísticas más beneficiadas (cuadro 6), aunque es necesario destacar que: 1) el cine solamente puede aplicar en la categoría de creación, es decir, escritura de guion y 2) las artes escénicas solo recientemente pudieron acceder al estímulo para la producción.

Cuadro 6. Total de proyectos beneficiados por disciplina, 2010-2020

Año	Creación							Producción		
	Artes Plásticas	Cine	Danza	Foto	Literatura	Música	Teatro	Danza	Música	Teatro
2010	1	2			1					
2011	3	2			1					
2012	4	4			2	1				
2013	6	7				1				
2014	4	14			4	1			1	
2015	4	5			3	1			1	
2016	5	3			1	4			1	
2017	2	5			2	2			3	1
2018	6	3			6			1		1
2019	6	6			5	3		1	3	7
2020	2	6		1	3	2	1	2		
Total	43	57	0	1	28	15	1	4	9	9

Fuente: actas de resultados del EFCA, 2010-2020.

Para tener un punto de referencia en cuanto al número de beneficiarios, podemos considerar el total de los creadores profesionales de Nuevo León inscritos en el Padrón Artístico del Conarte y contrastarlo con el total de proyectos que han sido beneficiados por el EFCA (cuadro 7). La comparación es válida ya que dicho padrón refleja parte de la comunidad artística del estado, especialmente de su área metropolitana, y además, está organizado en las mismas disciplinas artísticas que el EFCA.³ Esta comparación se habrá de entender con la debida cautela, por cuestiones como 1) la participación en el EFCA no está condicionada a la pertenencia al padrón del Conarte, 2) este no contiene a la totalidad de los creadores de Nuevo León y, 3) cada proyecto beneficiado por el EFCA puede involucrar a más de un creador.

Cuadro 7. Comparación entre proyectos aprobados y el total de los creadores inscritos en el Padrón Artístico del Conarte, 2010-2020

Año	Proyectos	Padrón	%
2010	4	1,051	0.38
2013	14	1,528	0.91
2016	14	1,212	1.15
2019	31	1,279	2.42
2020	17	1,256	1.35

Fuente: elaboración propia con base en documentos institucionales, 2021.

Así, la comparación entre proyectos beneficiados con el EFCA y el Padrón Artístico del Conarte permite visualizar que, aunque la participación ha ido incrementando, la proporción de artistas beneficiados por el estímulo continúa siendo considerablemente baja, en promedio 1.2% del padrón. Además, al considerar que cada proyecto involucra a más de un individuo: en su producción, revisión, dirección, gestión, ejecución, etcétera, el impacto de cada uno puede llegar a multiplicarse considerablemente. Incluso los proyectos de creación suelen contratar a especialistas para la gestión de recursos, consultorías para la elaboración de carpetas, revisiones, etcétera.

³ El trabajo de campo reveló que la mayoría de los beneficiarios del EFCA son creadores que radican en el área metropolitana de Monterrey, lo cual, a su vez, corresponde a la composición del Padrón Artístico del Conarte, razón adicional por la cual se considera pertinente la comparación.

En síntesis, los datos cuantitativos permiten destacar que el EFCA no ha logrado ser aprovechado en su totalidad, debido a que a) no se ejerce todo el recurso disponible anualmente para tal efecto, b) existe una alta tasa de proyectos que quedan fuera, ya sea por decisión del comité o por no lograr una negociación exitosa con una o varias empresas aportantes y c) el número de creadores que han hecho efectivo el EFCA es mínimo. El siguiente apartado presenta las razones por las cuales sucede lo anterior y el impacto sobre la creación artística local.

Análisis cualitativo: factores que condicionan el éxito o fracaso de la implementación

En este apartado se realiza un análisis cualitativo de las entrevistas hechas a los artistas profesionales que han aplicado al EFCA, independientemente del estatus de su proyecto (aprobado, rechazado, sin empresa o finalizado). Con la metodología propuesta por Rubio y Peña (2015), se identificaron cuatro factores inherentes al diseño; tres factores inherentes a los actores y, finalmente, uno vinculado a factores externos. Además, se agregó un nuevo tipo de factores, que hemos denominado “inherentes a la orientación de la política”, que forman parte de una categoría émica encontrada durante el trabajo de campo (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Factores que condicionan el éxito o fracaso de la implementación del EFCA, Nuevo León

Inherentes al diseño de la política	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los objetivos no están claramente definidos. 2. No hay una relación causal entre los objetivos anunciados y la manera de conseguirlos. 3. Construcción original de la problemática pensada únicamente para la escritura de obras literarias (creación). 4. Se omitió la inclusión de los intereses de los actores privados en el diseño del EFCA.
Inherentes a los actores	<ol style="list-style-type: none"> 5. IP: Falta de incentivos para que la IP participe en el EFCA: desconocimiento, desconfianza, gastos adicionales, acuerdos poco transparentes. 6. Conarte como mediador: legitimar proyectos, aprendizaje de políticas, etc. Personas creadoras y las barreras de acceso al financiamiento privado: falta de capital social, herramientas y conocimientos insuficientes, desconocimiento de las reglas de operación (conocimiento muy técnico o especializado). 7. Artistas/Creadores: “evangelizadores del estímulo”.
Inherentes a factores externos	<ol style="list-style-type: none"> 8. Pandemia de Covid-19
Inherentes a la orientación de la política	<ol style="list-style-type: none"> 9. Financiera-privada. 10. Autocensura o adaptación artística. 11. Oferta artística de gran formato.

Fuente: elaboración propia, 2021.

Factores inherentes al diseño

El primero de los factores inherentes al diseño está vinculado con que los objetivos no están claramente definidos en los documentos normativos, como en la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León o las Bases de Operación del EFCA; únicamente, en el portal del Conarte se anuncia que la finalidad del EFCA es “otorgar estímulos a la creación artística del Estado”. De acuerdo con Moore (2007), el rango de la conducta que se pretende influir y el grupo de población al que se dirige el EFCA no están delimitados. Por ejemplo: ¿se busca modificar la conducta de las empresas privadas para incentivar el uso del estímulo fiscal? ¿Se trata de modificar la actividad de los creadores locales para que busquen financiamiento privado? ¿Se plantea como objetivo incrementar la creación artística? O bien, ¿se busca que los artistas profesionales adquieran habilidades de gestión y procuración de fondos?

El segundo factor inherente al diseño es la falta de una lógica de causalidad entre la acción gubernamental y el resultado esperado con la política pública. De acuerdo con la clasificación de instrumentos (Rubio, 2019), el EFCA es un instrumento “duro”, de tipo normativo y económico, y se inserta dentro de la política pública desplegada por el Conarte destinada a “estimular la creación artística de calidad”.⁴ Sin embargo, la falta de claridad en cuando a la población objetivo y el rango de la conducta que se plantea modificar, impiden que se establezca una clara relación causal entre la acción gubernamental y el resultado esperado.

El tercer factor está relacionado con la construcción original de la problemática, que, en su momento, los artistas y consejeros de Conarte que impulsaron el Estímulo identificaron como: “los escritores de Nuevo León no pueden dedicarse de lleno a su labor por falta de ingresos fijos suficientes” (Trabajo de campo, 2019), por lo que la solución planteada giraba en torno a la creación literaria y a la recepción de ingresos para el sustento económico del artista/creador.

En la actualidad y con los cambios que se han implementado, el EFCA no considera la naturaleza de otro tipo de disciplinas, como en el caso de las artes

⁴ <https://conarte.org.mx/conarte/>

escénicas, el cine, las artes plásticas, etcétera. Además, se estableció una división entre creación y producción que no siempre resulta pertinente o justificada para estas disciplinas artísticas; por ejemplo, cuando la creación implica en sí misma un proceso de "producción" (artes escénicas, gráficas, entre otras). De igual forma, dicha división resulta incoherente cuando se producen obras originales (en este caso, se invierten recursos primero en la creación y luego en la producción); o bien, se deja fuera la posibilidad de producir obras ya existentes, como los remontajes, la ampliación de temporadas, las reposiciones, etcétera (por medio de la compra o pago por los derechos de autor).

El cuarto y último factor inherente al diseño es que faltó identificar los intereses, valores y necesidades de la iniciativa privada, lo cual ocasionó un efecto no esperado o adverso: los creadores no logran concretar los apoyos empresariales. Esto sucede por dos razones principales: 1) la proporción de la deducibilidad (85%) desincentiva a las empresas a participar y 2) el EFCA no fue diseñado como una herramienta fiscal, por lo que las empresas no lo conocen o desconfían del estímulo.

Factores inherentes a los actores

Formalmente, el EFCA involucra a tres tipos de actores: creadores profesionales, iniciativa privada y gobierno (figura 4); en la práctica, también participan otros actores que desempeñan un papel fundamental para la concreción de los apoyos otorgados mediante el estímulo, como es el caso de las personas dedicadas a la gestión de proyectos.⁵ En cuanto a los factores inherentes a los actores, se identificaron tres casos: el primero está relacionado con los incentivos de las empresas, el segundo con el papel que juega el Conarte como mediador entre artistas y empresas aportantes, y el tercero con los propios creadores y las barreras a las que se enfrentan para conseguir los apoyos privados.

⁵ Aquellas que desarrollan una o varias de las siguientes labores profesionales: redacción de la propuesta artística, organización de la carpeta del artista y la documentación requerida, asesoría y búsqueda de empresas, entre otras.

Figura 4. Actores involucrados en el EFCA

Fuente: elaboración propia, 2022.

En primer término, la iniciativa privada, si bien no es un opositor directo del estímulo, tampoco encuentra incentivos suficientes para participar. Al solo poder acreditar el 85% de lo entregado, debe “volver” a pagar el 15% restante a Hacienda, con lo cual se generan varios problemas: 1) relaciones de intercambio laboral con los artistas, quienes ofrecen servicios “gratuitos” a cambio de dicho monto (prohibido en las reglas de operación), 2) una posible “negociación” que determine la devolución del 15% a la empresa aportante (fuera de la ley), 3) un mayor trabajo burocrático para el departamento contable o fiscal de la empresa y 4) si se aplica de manera correcta, representa un gasto adicional para las empresas.

Como segundo punto, destaca el rol que cumple el Conarte dentro de los procesos de diseño e implementación del EFCA, que ha sido denominado “mediador” (cuadro 9). Este rol aparece en dos momentos: la mediación entre el creador y su obra, y la mediación entre el creador y la empresa. Es importante destacar también que los cambios incrementales (Lindblom, 2014) que ha experimentado el EFCA han sido producto de la labor del Conarte, a través de sus vocales, puesto que estos forman parte de los comités que revisan y modifican las bases de operación de cada período y proponen a los posibles dictaminadores.

Cuadro 9. El rol del Conarte dentro del EFCA

Rol de Conarte dentro del proceso de obtención del EFCA	Funciones
Mediador entre un posible creador y la realización de una obra de arte.	a) Acreditar la calidad y viabilidad de los proyectos. b) Conservación y reproducción de las reglas del arte. c) Certificar la trayectoria artística profesional.
Mediador entre creador(a) "avalado" y una posible empresa aportante.	a) Legitimar la calidad y viabilidad de los proyectos. b) Otorgar seriedad y credibilidad al artista. c) Brindar formalidad y seguridad a los trámites relacionados con los recursos.

Fuente: elaboración propia, 2022.

La participación del Conarte dentro del proceso del EFCA es considerada como un elemento positivo; sin embargo, los entrevistados cuestionaron el papel del comité dictaminador. Como se destacó previamente, 30% de los proyectos presentados son "rechazados" por dicho comité, o bien, "aprobados con menor presupuesto" (en este caso, se puede pedir una ampliación durante el siguiente período del EFCA, lo cual retrasa el inicio del mismo o endeuda a las personas responsables de este). De acuerdo con el análisis de las entrevistas, el afán por conservar los estándares de calidad artística deriva en que el Comité emita dictaminaciones subjetivas, irrelevantes o injustificadas: "En el primer proyecto me autorizaron toda la cantidad; en el segundo me recortaron la mitad, de manera aleatoria", "Dan dictaminaciones muy malas, juzgan la idea y no el proyecto" (Artista/creador. Entrevista realizada el 19 de septiembre de 2020).

Como tercer y último punto, se analizan las dificultades a las que se enfrentan las personas creadoras. La etapa más complicada para estas es, sin duda, la búsqueda de empresas, que es enteramente su responsabilidad. Durante este proceso los postulantes se enfrentan a un comienzo incierto: ¿a qué empresa me acerco?, ¿a quién le escribo?, ¿cómo explico el proyecto? Los artistas contactan a más de 30 compañías privadas, de las cuales suelen recibir una o dos respuestas; posteriormente, invierten meses en actividades de gestión y negociación con una o varias posibles empresas aportantes. Algunas de las barreras identificadas que afrontan los artistas son:

- a) Desconocimiento del Estímulo entre las grandes empresas, por lo cual los artistas se deben convertir en "evangelizadores del EFCA" (Guarneros, 2020. Comunicación personal. Entrevista realizada el 8 de octubre de 2020). En este sentido, los artistas/creadores deben explicar no solo su proyecto, sino también la operación del programa y los procesos fiscales y legales que implican para la empresa. En algunos pocos casos se encontraron a grandes empresas que sistemáticamente apoyan proyectos a través del EFCA, en cuyo caso, ya cuentan con departamentos especializados que se dedican a elegir proyectos y gestionar las deducciones correspondientes, quitándole la carga "pedagógica" a los creadores.
- b) La búsqueda de empresas es una labor incierta para muchos creadores que no saben por dónde comenzar, con quién hablar y cómo llegar con la persona adecuada dentro de la vasta burocracia empresarial. En este sentido, se encontró que quienes han tenido éxito concretando apoyos, han adquirido ciertas habilidades de gestión; aunque también se encontraron discrepancias en la información e interpretación del funcionamiento del EFCA entre los mismos artistas/creadores. Entre los aprendizajes más mencionados están: el dominio del "lenguaje empresarial", la capacidad de síntesis, el énfasis en la parte financiera de los proyectos, el conocimiento de leyes, y en el uso de un discurso relacionado con el "beneficio" para la empresa, apelando a su sentido de responsabilidad social empresarial (RSE): "Los que deciden son personas muy técnicas: financieros, economistas, abogados, etcétera, y chocan con el lenguaje de los artistas" (Artista/creador. Entrevista realizada el 10 de septiembre de 2020).

Otro testimonio que refleja lo anterior es: "En la primera junta, por lo general, hago un pitch del proyecto con la carpeta que diseñamos especial, en una síntesis empresarial, que siempre es muy vistosa, con renders, muy al lenguaje empresarial. Incluso la explicación de la ley la tengo así, en iconos, muy clara [...]" (Promotor cultural. Entrevista realizada el 8 de octubre de 2020).

- c) De igual manera, la búsqueda de empresas se facilita enormemente para aquellas personas que cuentan con los contactos o las relaciones sociales o familiares necesarias: “Mi primer EFCA fue con un contacto de un amigo” (Artista/creador. Entrevista realizada el 19 septiembre de 2020). “Es básicamente de relaciones. El negociar o acercarte con una empresa es de relaciones y conocer a los tomadores de decisión” (Promotor cultural. Entrevista realizada el 8 de octubre de 2020). Quienes no cuentan con dichas relaciones, frecuentemente acuden a profesionales que faciliten el enlace con la iniciativa privada, ya sean los llamados *brokers* o gestores culturales con experiencia en la materia.

Cabe destacar que es más factible que las grandes empresas puedan otorgar los recursos necesarios, debido a que cuentan con una nómina considerable; sin embargo, no existen los canales que les permita a los artistas sortear la burocracia empresarial para encontrar y convencer a la persona indicada dentro de la empresa. Las empresas pequeñas o medianas son más accesibles de contactar, pero existe menor interés por hacer efectivo el estímulo.

Inherentes a factores externos

La pandemia del Covid-19 también tuvo un impacto adverso en el microcosmos de las políticas culturales locales de Nuevo León, en tanto que detuvo la actividad empresarial por algunos meses, frenó las actividades laborales presenciales y, con ello, los procesos que llevaban los artistas con las empresas sufrieron retrasos, o bien, quedaron traspapelados esperando “que pase la pandemia para retomar...” (Artista/creador. Entrevista realizada el 7 de octubre de 2020).

La búsqueda de posibles empresas aportantes se volvió aún más complicada, y adicionalmente, la realización de los proyectos o su retribución quedó suspendida de manera indefinida. Debido al impacto que tuvo la pandemia en todos los procesos del EFCA, los plazos para encontrar empresas y concretar los apoyos fueron extendidos por el Conarte de uno a dos años en 2020 y 2021 (Artista/creador. Entrevista realizada

el 26 de agosto de 2020); pese a ello, observamos una baja considerable de proyectos que encontraron financiamiento privado en 2020 (gráfica 1).

Factores inherentes a la orientación de la política

De manera adicional, se identificaron una serie de factores relacionados con la orientación que se le da a la política pública. Esta se entiende como el resultado de los distintos intereses y estrategias que persiguen los actores involucrados en la formulación e implementación del EFCA. Destacan principalmente tres: la orientación financiera-privada, autocensura o adaptación artística y la oferta artística de gran formato.

En la orientación financiera-privada se considera que el EFCA entabla una relación exclusivamente entre particulares, lo cual deriva en una menor intervención gubernamental. En este caso, el papel del Conarte se limita solo a garantizar la viabilidad y calidad de los proyectos, por lo cual no interviene en la búsqueda de empresas, promoción de proyectos aprobados, ni ninguna otra gestión adicional. Esta orientación se identificó tanto en funcionarios, como en los mismos creadores:

Los dictaminadores simplemente deben de recibir el proyecto y decir: ¿La persona se dedica a esto? Sí. ¿Tiene trayectoria? Sí. ¿Su plan de trabajo es coherente? Sí. Es más, no deberían ni siquiera ver la cantidad a la que aspira la persona, porque no es de su injerencia, es una intervención entre particulares [...]. No es un concurso, no se "gana" ¿Por qué no podría apoyarme una empresa las veces que quiera? Y hay otra cuestión curiosa, o sea, hay muchos proyectos que se rechazan como si fuera concurso de jurados, dices tú, ¿será por eso que no se acaban los 12 millones que autorizan al año? (Artista/creador. Entrevista realizada el 11 de octubre de 2020).

Esta orientación incrementa la *managerización* de los proyectos, donde aquellos que destacan la parte administrativa (financiera, legal, calendarización, etcétera) y disminuyen el discurso creativo, son los que más posibilidades tienen de ser aprobados y apoyados con el estímulo. Estas capacidades de gestión han sido interiorizadas por algunos de los creadores, quienes no solo buscan orientar sus

proyectos hacia un discurso más cercano al “leguaje empresarial”, sino también adquirir las habilidades necesarias: uso de Excel, construcción de presupuestos, conocimiento de leyes, etcétera.

En segundo término, se detectó cierta autocensura o adaptación de los proyectos creativos. Aunque los creadores no hacen proyectos *ad hoc*, sí eligen convocatorias que puedan ajustarse de alguna manera a sus ideas, principios y perfiles. En este sentido, el financiamiento del EFCA influye indirectamente en la creación cuando los creadores prevén y ajustan los proyectos a lo que el comité y las empresas podrían apoyar o rechazar.

Por ejemplo, existe una preconcepción de los artistas/creadores de que el Conarte va a preferir trayectorias profesionales consolidadas (sin importar el proyecto en sí), mientras que las empresas van a preferir apoyar proyectos menos controvertidos o críticos, o bien, que “beneficien” de algún modo a un grupo poblacional. “Dependiendo del sapo, la pedrada”, asegura uno de los acreedores al estímulo fiscal (Artista/creador. Entrevista realizada el 11 de octubre de 2020), mientras que otro afirma:

Mira, yo hago una evaluación de la empresa, lo que puedo ver a simple vista, lo que veo en la web, si hay noticias, si conozco a alguien al interior [...] También hay las que establecen cuáles son sus valores, qué es lo apoyan y qué es lo que no. Hace muchos años, me acuerdo el caso de X, dice, “sólo apoyamos causas ecológicas y causas de educación y punto, y hazle como quieras”. Yo lo que hago es buscar los valores según el proyecto [...] por ejemplo, tengo un proyecto LGBT, no puedo mandarlo a X porque son una empresa de valores familiares, no van a apoyar un proyecto LGBT, eso yo ya lo sé. Entonces ¿qué llevo? Proyectos que sean de la familia, para los empleados, para cuestiones que tengan que ver con valores familiares de la niñez (Promotor cultural. Entrevista realizada el 8 de octubre de 2020).

Por último, el EFCA representa una oportunidad para crear proyectos de gran formato y de mediano plazo, que de otra manera no serían económicamente viables. Las personas entrevistadas manifestaron que sus proyectos no generaron ingresos considerables, y en ocasiones, estos fueron nulos:

Siendo sincero pues al menos NL, y yo creo que casi en todo el país y un montón de países del planeta, no se puede pensar en que este tipo de proyectos reditúen en taquilla, entonces la única manera de que sean sustentables es teniendo un presupuesto que venga por medio de, pues de cualquier estímulo fiscal o de algún presupuesto público o de la iniciativa privada... (Artista/creador. Entrevista realizada el 17 de agosto de 2020).

Las cantidades otorgadas no solo ayudan a crear obras de gran formato, sino también destinar parte de ese recurso al sustento personal del creador; en ese sentido, el EFCA es el único programa que permite que los artistas se dediquen completamente a la creación o producción artística por un año completo. Todas las convocatorias del Conarte son "chiquiteras"; el EFCA es la única que permite darle trabajo a mucha gente y hacer proyectos más grandes. Por ejemplo, subsidia una orquesta para que esté activa por varios meses.

Aunque la vida de la obra artística después del EFCA es corta; por ejemplo, un proyecto de producción puede ofrecer una sola función durante un año (Trabajo de campo, 2020), el EFCA permite capitalizar a los creadores, tanto de ideas, obras creadas, como de recursos materiales: "¿Qué es lo que yo veo en el EFCA? Un estímulo semilla. En el caso de [obra escénica] ya cuenta con los elementos suficientes para volver a montarse donde quiera y cuando quiera. Ya no se necesita volver a hacer esta inversión de \$750,000 para poder montarla" (Promotor cultural. Entrevista realizada el 8 de octubre de 2020).

El impacto que tienen los factores inherentes a la orientación de la política en la implementación del EFCA resultan interesantes a pequeña escala, aunque considerando que la cantidad de proyectos financiados a través del EFCA anualmente es relativamente baja, no es posible aseverar que este programa incentive la financiación privada de las artes, genere proyectos artísticos poco críticos o estimule la oferta artística de gran formato.

Conclusiones y reflexión final

El Estímulo Fiscal a la Creación Artística surgió en 2010 como una política pública innovadora a nivel estatal; por un lado, permite que un artista/creador radicado en Nuevo León reciba recursos económicos para crear o producir una obra artística durante un año, y por otro, es una iniciativa impulsada por las voces de la comunidad artística del estado, por medio del Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León.

Dicha institución funge como ente mediador entre los artistas, las obras y las empresas aportantes, quienes pueden deducir el 85% del total otorgado sobre su ISN. Cabe añadir que hay estímulos fiscales estatales similares al EFCA, algunos de los cuales tomaron como referencia el caso de Nuevo León, como Baja California (2018), Jalisco (2014), Sonora (2019) y Chihuahua (2020), por lo cual, valdría la pena ahondar en un estudio comparativo.

Los hallazgos permiten sostener que el EFCA aún no ha logrado ser aprovechado en su totalidad, debido a que a) no se ejerce todo el recurso disponible anualmente y b) existe una alta tasa de proyectos que quedan fuera, ya sea por decisión del comité o por no lograr una negociación exitosa con una o varias empresas aportantes. Esta “brecha de implementación” es causada por once factores, que corresponden a los tipos: inherentes al diseño de la política, inherentes a los actores, inherentes a factores externos y, finalmente, inherentes a la orientación de la política. Destacan principalmente: la dificultad para encontrar empresas dispuestas a financiar proyectos artísticos; la falta de incentivos para la participación de las empresas en el estímulo, así como ausencia de objetivos y estrategias claras dentro del diseño del EFCA.

A manera de cierre, se plantean las siguientes recomendaciones de política pública (cuadro 10), cuya única finalidad es aportar a la discusión y mejorar del Estímulo Fiscal a la Creación Artística de Nuevo León. Es preciso seguir profundizando el conocimiento de este y otros instrumentos similares, especialmente en lo relativo a la evaluación y el impacto que estos puedan tener sobre la creación artística profesional.

Cuadro 10. Recomendaciones de política pública, EFCA

Propuestas	Objetivos/Justificación
1. Modificar el Artículo 159 BIS, para que el contribuyente pueda acreditar el 100% del monto aportado contra el ISN.	1.1 Evitar que el 15% que no es acreditable sea un impedimento para la concreción de los apoyos. 1.2 Evitar las relaciones laborales posteriores entre artistas y empresas, o bien, el regreso del dinero de manera poco transparente.
2. Establecer una figura facilite la procuración de fondos y la gestión del proyecto (bróker, promotor, gestor).	2.1 Transparentar uso de los recursos, al designar un pago a dicha persona 2.2 Disminuir la tasa de proyectos aprobados que no encuentran una empresa aportante dentro del plazo establecido.
3. Incluir la disciplina de Cine y Video en la categoría de "Producción".	3.1 Incentivar la industria cinematográfica local.
4. Permitir la adquisición o renta de equipamiento, servicios de capacitación o asesoría y contratación de servicios administrativos o jurídicos, siempre que el proyecto lo justifique.	4.1 Permitir la participación de personas de todas las clases y contextos sociales. 4.2 Facilitar la creación de capital semilla y adquisición de infraestructura y conocimientos necesarios para el desarrollo profesional. 4.3 Transparentar el pago de servicios relacionados a la gestión del proyecto (financieros, contables, jurídicos, etc.).
5. Establecer formas de retribución social que no resulten en costos adicionales y que impacten efectivamente en el bienestar social.	5.1 La creación o producción de una obra artística es considerada por los creadores una retribución social en sí misma. 5.2 Aprovechar la retribución social dentro de programas más amplios para su enriquecimiento.
6. No evaluar temática, contenido creativo, estética u originalidad de los proyectos.	6.1 Evitar la creación de una academia estricta que busca replicar las reglas del arte. 6.2 Permitir el desarrollo creativo de cada persona.
7. Elaborar Manual para Jurados y dar capacitación para los mismos.	7.1 Asegurar el pleno entendimiento de las reglas de operación y los criterios que deben ser aplicados para calificar los proyectos.
8. Establecer alianzas con festivales de emprendimiento, cámaras empresariales, etc.	8.1 Asegurar que las empresas tengan conocimiento del funcionamiento de la Ley de Hacienda, Artículo 159 BIS, como una herramienta fiscal y de impulso a la economía creativa.

Fuente: elaboración propia, 2022.

Bibliografía

Acta de la Reunión Extraordinaria del Consejo, 14 de noviembre, 2007.

Aguilar Villanueva, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Maríñez Navarro, & V. Garza Cantú, Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación (págs. 11-31). Distrito Federal: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2012). Política pública: una mirada al presente y al futuro. OPERA, 12(12), 31-61.

Arias Torres, D. y Herrera, H. A. (2012). Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de la políticas de desarrollo del gobierno del estado de Michoacán, México, 2003-2010. México: Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

Artista/Creador. Entrevista realizada el 10 de septiembre de 2020.

Artista/Creador. Entrevista realizada el 11 de octubre de 2020.

Artista/creador. Entrevista realizada el 17 de agosto de 2020.

Artista/Creador. Entrevista realizada el 19 septiembre de 2020.

Artista/Creador. Entrevista realizada el 26 de agosto de 2020.

Artista/Creador. Entrevista realizada el 7 de octubre de 2020.

- Bardach, E. (2007). Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas. En L. F. Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno. Antologías de políticas públicas. Tomo III* (págs. 219-233). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Data Nuevo León. (2021). Data Nuevo León. Obtenido de Secretaría de Economía y Trabajo: <http://datos.nl.gob.mx/>
- Derbez García, E. (2019). Promoviendo la vida cultural desde las instituciones gubernamentales de Nuevo León: los organismos que precedieron a CONARTE. En V. Zúñiga (Ed.), *La Biblioteca de las Artes de Nuevo León. Tomo IV*. Monterrey: CONARTE.
- Dubois, V. (2008). Cultural policy in France - Genesis of a public policy category. *Centre for European Political Sociology (GSPE)*, 1-33. Obtenido de <http://aei.pitt.edu/12444/1/WPDubois.pdf>
- Dubois, V. (2016). The French Model' and its 'Crisis': Ambitions, Ambiguities, and Challenges of a Cultural Policy. *Debats. Journal on Culture, Power and Society*, 130(2), 81-97. doi:doi:10.28939/iam.debats-en.2016-7
- Gobierno de Nuevo León. (10 de Julio de 2020). *Amplía un mes el Gobierno del Estado la exención del ISN a PyMEs y empresas del entretenimiento*. Obtenido de Gobierno de Nuevo León: <https://www.nl.gob.mx/boletines-comunicados-y-avisos/amplia-un-mes-el-gobierno-del-estado-la-exencion-del-isn-pymes-y>
- Gobierno del Estado de Nuevo León. (2021). *Estado de ingresos por concepto 2013-2019*. Obtenido de Información Financiera: <https://www.nl.gob.mx/publicaciones/estado-de-ingresos-por-concepto>
- González Virgen, M. (2014). La ciudad prodigio de las artes. De la década de los setenta al inicio del siglo XX. En E. Garza Salinas (Coord.), *Biblioteca de las Artes de Nuevo León. Tomo III Artes Visuales* (págs. 83-163). Monterrey: Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León.
- Gray, C. (2010). Analysing cultural policy: incorrigibly plural or ontologically incompatible? *International Journal of Cultural Policy*, 16(2), 15-230. doi:doi.org/10.1080/10286630902935160
- Grindle, M. (2009). La brecha de la implementación. En F. Mariñez, & V. Garza (Coord.), *Política pública y democracia en América Latina* (págs. 33-51). Editorial Miguel Angel Porrúa, EGAP y CERALE.
- Guarneros, C. (2020). Comunicación personal. Entrevista realizada el 8 de octubre de 2020.
- Hinojosa Cruz, A. V. y Rivas Olmedo, E. (Octubre de 2015). *El impuesto sobre nóminas en Nuevo León: fundamento para una iniciativa de reforma a través de su análisis sustantivo*. Obtenido de XX Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática: <http://premio.investiga.fca.unam.mx/docs/ponencias/2015/4.1.pdf>
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy. Policy cycles and policy subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
- INEGI. (2019). *Censo Económico 2019*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>

- Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León. (2021). *Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León*. Obtenido de Congreso del Estado de Nuevo León: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_hacienda_del_estado_de_nuevo_leon/
- Lindblom, C. E. (2014). La ciencia de salir del paso. En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas. Antologías de políticas públicas. Tomo II.* (págs. 201-226). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Logiódice, M. J. (2012). Políticas culturales, la conformación de un campo disciplinar. Sentidos y prácticas en las opciones políticas. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*(18), 59-87.
- Majone, G. (2005). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moore, M. (2007). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En L. F. Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno. Antologías de políticas públicas. Tomo III* (págs. 189-218). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Promotor cultural. Entrevista realizada el 8 de octubre de 2020.
- Rendón-Okolova, C. y Zúñiga, V. (2021). CONARTE: un modelo sui generis de política cultural local en Nuevo León, México. *Culturas. Revista de Gestión Cultural*, 8(2), 1-24. <https://doi.org/10.4995/cs.2021.15732>
- Rodríguez Morató, A. (2012). El análisis de la política cultural en perspectiva sociológica. Claves introductorias al estudio del caso español. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3), 15-38.
- Rubio, J. (2019). Aprendizaje de políticas públicas. El caso del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública en México. *OPERA*(25), 187-212.
- Rubio, J. y Peña S., V. (2015). Implementación de políticas públicas de transparencia. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20(72), 612-629.
- Trabajo de campo, 2019-2020. Realizado en el Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León.
- Vallés, J. (2007). *Ciencia Política. Una Introducción*. Barcelona: Ariel.
- Vidal Beneyto, J. (1981). Hacia una fundamentación teórica de la política cultural. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, 16, 123-134.
- Vizcaya Canales, I. (1971). *Orígenes de la industrialización de Monterrey (1867-1920)*. Ciudad de México: Librería Tecnológico, S.A. .
- Zúñiga, V. (1993). Promover el arte en una ciudad del norte de México (los proyectos artísticos en Monterrey, 1940-1960). *Estudios Sociológicos*, XI(31), 155-181.
- Zúñiga, V. (1997). La política cultural hacia la frontera norte: análisis de discursos contemporáneos (1987-1990). *Estudios Sociológicos*, XV(43), 187-211.
- Zúñiga, V. (2019). La promoción cultural en manos de la clase media regiomontana: las décadas 1940 y 1950. En V. Zúñiga (Coord.), *Biblioteca de las Artes de Nuevo León. Tomo IV Promotores Culturales* (págs. 47-70). Monterrey: CONARTE.
- Zúñiga, V., Fuentes, C., & Montenegro, J. (1996). Centralismo y autonomía del arte en el norte de México. Ciudad Juárez y Monterrey: 1945-1900. *SOCIOTAM*, 6(2).