



Economía Creativa

ISSN: 2395-8200

economia.creativa@centro.edu.mx

Centro de diseño, cine y televisión

México

Navarro Palazuelos, Ginés Alfonso
EFICINE 189: Explorando las políticas públicas para la producción de cine en México
Economía Creativa, núm. 11, 2019, Mayo-Octubre, pp. 120-149
Centro de diseño, cine y televisión
Ciudad de México, México

DOI: <https://doi.org/10.46840/ec.2019.11.06>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=547564913007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

LESS IS MORE

Ginés Alfonso Navarro Palazuelos

EFICINE 189:

Explorando las

políticas públicas

para la producción

de cine en México

EFICINE 189: Explorando las políticas públicas para la producción de cine en México

Ginés Alfonso Navarro Palazuelos  | Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, México.
ginesnapal@gmail.com

Fecha de recepción: 11 de marzo de 2019 | Fecha de aceptación: 14 de mayo de 2019

Resumen

El creciente número de películas que se realizan en México son la prueba de la eficacia que políticas culturales, como EFICINE 189, han demostrado tener, pero la forma en la que se otorgan los estímulos a la producción y distribución de cine es ambigua, ya que los criterios de evaluación son poco claros y, en la mayoría de las ocasiones, subjetivos.

Por otro lado, la articulación que estas políticas tiene con la industria y las necesidades reales de la producción, no es regulada de forma clara por el Gobierno, esto propicia corrupción por parte de los beneficiarios de las políticas e incluso se puede llegar a la censura de las producciones fílmicas por parte de quienes otorgan los recursos para financiarlas.

Palabras clave | Cine mexicano, políticas culturales, censura, corrupción.

EFICINE 189: Exploring film production public policies in Mexico

Abstract

The growing number of films made in Mexico is proof of the effect that cultural policies, such as EFICINE 189, have shown, but how the stimuli are granted to the production and distribution of cinema is ambiguous, since the evaluation criteria are unclear and, in most cases, subjective.

On the other hand, the articulation that these policies have with the industry and the real needs of production is not regulated by the Government, this leads to corruption by the beneficiaries of the policies and even censorship of the film productions by those who grant the resources to finance them.

Keywords | Mexican cinema, cultural policies, censorship, corruption

Copyright

Centro de Diseño y Comunicación, S.C.© 2019. Este es un artículo de acceso abierto distribuido según los términos de la Licencia de Atribución de Creative Commons ([CC BY-NC-ND 4.0](#)), que permite la descarga, el uso y la distribución en cualquier medio, sin propósitos comerciales y sin derivadas, siempre que se acredite al autor original y la fuente.

Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

Declaración Universal de Derechos Humanos

Introducción

Hacer cine no es fácil, mucho menos barato, se requiere de mucho trabajo, de muchas personas, pero sobre todo de apoyo económico de muchas instancias, públicas y privadas, para poder concluir una película en los términos ideales de calidad, costo, alcances, audiencia, etc. A cambio de esos apoyos, muchas veces necesarios, los creadores ceden parte del control que tienen sobre los resultados, tanto creativos como económicos. Mantener el control puede ser una labor todavía más extenuante que realizar la película, como bien lo expresaron Amir Galván y Vanessa Arreola, directores y productores de la película *La 4ª Compañía* (Ramírez et al., 2016).

Esos apoyos se convierten en mecanismos de control, ya sea privados como los patrocinios, o las condiciones de distribución y exhibición, o bien, de parte del Estado, cuya forma más evidente es a través de las políticas culturales que impulsan principalmente a la producción. Una política como estas es el Estímulo Fiscal al Cine (EFICINE 189), que funciona como apoyo para los contribuyentes, y que, como se establece en el Artículo 189 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) impulsa la producción, postproducción y distribución de largometrajes de ficción, animación y documental. Este estímulo ha demostrado ser una herramienta eficaz para elevar la producción fílmica nacional, así lo demuestra el número creciente de películas que producidas cada año (IMCINE, 2016).

La presente investigación hace un análisis, en una primera fase, de la función de las políticas culturales, su descripción, importancia y cómo afectan éstas

a la industria del cine y las producciones nacionales y cómo articulan a la industria cinematográfica, en una segunda parte profundizó en la operación de estas políticas aplicadas al cine, principalmente las que brindan apoyos como EFICINE y por último se analizó el caso particular de la película *Guten Tag, Ramón* (Potok, Ramírez y Ramírez-Suárez, 2013), que tuvo una peculiar trayectoria en la obtención de recursos.

Metodología

Este es un estudio descriptivo para la observación del camino y destino de los recursos designados a la producción de películas mexicanas en las salas de cine comercial, particularmente los generados por políticas públicas como el Estímulo Fiscal para contribuyentes EFICINE.

Se realizó una reconstrucción del proceso de obtención de recursos a partir de una investigación documental, testimonios y entrevistas con profesionales y especialistas de la industria, como fuentes de primera mano.

Asimismo, se consultó bibliografía, notas en prensa e informes de instituciones que sirvieron como referentes a la investigación, principalmente el Anuario Estadístico de Cine Mexicano publicado por el Instituto Nacional de Cinematografía (IMCINE).

Políticas culturales

Samuelson y Nordhaus en su libro *Economía*, afirman que la intervención del Estado en la vida de las personas y los ciudadanos se justifica de acuerdo con criterios de eficiencia, equidad o estabilidad, o en ocasiones en una combinación de estos (Samuelson y Nordhaus, 2010). Si esto es cierto, o parcialmente aceptado, para la economía, las infraestructuras, la sanidad, la industria o la educación, cabe preguntarse ¿es también cierto y aplicable para la cultura?

El promotor cultural Luis Ben Andrés y colaboradores, lo ejemplifican desde la postura neoliberal, afirmando que la intervención del Estado se reducirá al mínimo y dejará la cultura en manos de las reglas del mercado, confiando que éste regulará la actividad cultural dotándola de libertad y de eficacia económica. Por otro lado, pensando desde la socialdemocracia, esta será partidaria de una intervención más directa y mayor en el ámbito de la cultura, confiando que así se producirá mayor equidad, un mejor e igualitario acceso a los bienes y productos culturales por parte de la población que contarán con bienes y servicios culturales redistribuidos equitativamente (Ben Andrés et al., 2016).

La intervención del Estado en la cultura sucede a través de la políticas culturales, que el administrador José Enrique Ortiz define como el conjunto estructurado de acciones y prácticas sociales de los organismos públicos y de otros agentes sociales y culturales, en la cultura; entendida esta última tanto en su versión restringida, como es el sector concreto de actividades culturales y artísticas, pero también considerándola de manera amplia, como el universo simbólico compartido por la comunidad (Ortiz Rosas, 2016).

El profesor Vidal Beneyto se acerca al concepto de política cultural tanto desde un sentido de lo político como lo social y lo comunitario, sin identificarlo exclusivamente con lo estatal o gubernamental, en este sentido afirma que la política cultural podríamos definirla como el conjunto de medios movilizados y de acciones orientadas a la consecución de fines, determinados éstos y ejercidas aquéllas por las instancias de la comunidad —personas, grupos e instituciones— que por su posición dominante tienen una capacidad de intervención en la vida cultural de la misma. Una definición en la que encontramos muchos de los elementos que definen a la política: objetivos, acciones para alcanzarlos, promotores de ambos y capacidad para plantear y ejecutar en el ámbito deseado (cultural en este caso) (Vidal-Beneyto, 1981).

Resulta igualmente interesante el recorrido que realiza por las diversas tipologías de política cultural hasta ese momento histórico. Esencialmente distingue tres tipos de política cultural en función de los fines que persigue y conforme a tres paradigmas bien diferenciados:

Políticas culturales fundamentadas en el **paradigma del mecenazgo**. Caracterizado por la ayuda a la creación artística y cultural, propia del ámbito que, habitualmente se designa como cultura cultivada o alta cultura. Advierte el autor que, pese a su apariencia de desinterés, el mecenazgo busca hacer coincidir la orientación de la creación artística/cultural con los intereses del mecenas, normalmente un poderoso (iglesias, monarquías, Estado, burguesía, etc.)

Políticas culturales fundamentadas en el **paradigma de la democratización** de la cultura. Vertebrado en la dimensión de lo democrático, con una doble vertiente: primero democratizar la decisión cultural en el sentido de que sea el *demos* quien, a través de sus representantes, decida qué cultura hacer, para quién, con qué medios y en qué sectores esencialmente. La segunda vertiente tiene que ver con el hecho de tratar que la cultura hasta entonces entendida como un privilegio de minorías se convierta en bien común de la colectividad, de facilitar a todos el acceso a las creaciones artísticas y estéticas, de populariza al máximo la cultura en sentido tradicional —Bellas Artes, Humanidades, etc.— La base ideológica de este paradigma es la de las democracias triunfantes en la Segunda Guerra Mundial frente a los fascismos totalitarios.

Políticas culturales fundamentadas en el **paradigma de la democracia** cultural. Resultado, según el autor, por una parte, por cierto, cansancio del bienestar de las sociedades occidentales, de los escasos éxitos de las políticas de democratización de la cultura y, por último, de iniciativas de organismos como UNESCO. La democracia cultural en sus contenidos apunta más a la actividad que a las obras, más a la participación en el proceso que al consumo de sus productos. Reivindica las culturas múltiples de todos los grupos, de todos los países, de todas las comunidades, etc. Es un paradigma ligado al desarrollo social y comunitario.

Las definiciones siempre son cortas cuando se trata de observar lo que sucede en la realidad, ojalá las relaciones entre la cultura y la política fueran tan simples y directas como lo explica la definición anterior, pero García y Bonfil, son mucho más severos mucho más severo al afirmar que política y cultura son más bien campos de batalla para políticos, artistas e intelectuales (García Canclini y Bonfil Batalla, 1987). Los políticos, afirma, suelen dar por supuesto que la sociedad tiene problemas más apremiantes, sobre todo en tiempos de austeridad, de modo que prefieren dejar que las demandas culturales, se resuelvan en la competencia entre grupos, tendencias y organismo privados, debido a que las actividades del sector cultural sólo interesan a las minorías y repercuten poco en los movimientos electorales.

En el otro lado de la balanza, Canclini dice que los artistas e intelectuales viven lo político como una amenaza, como un territorio inhóspito y ajeno. Ven en los intentos de planificar la cultura conspiraciones contra el arte y aparatos de dominación y control de la creatividad, no sin razón, por ejemplo, la demanda, sin respuesta hasta el momento, que Alejandro González Iñárritu, Alfonso Cuarón y otros 100 directores más, hacen a la Secretaría de Cultura, de la que depende el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), para intervenir por las irregularidades dentro de la Sociedad Mexicana de Directores (Gutiérrez, 2018).

Las políticas culturales se encuentran en espacios de existencia dudosa, principalmente porque no hay una coordinación explícita que dé coherencia a las acciones del Estado como ocurre con las políticas económicas, por ejemplo. Entonces ¿se debe conciliar de forma efectiva y positiva a estos rivales de forma tal que resulte en un beneficio para ambos, pero en especial para las industrias culturales y para los ciudadanos? O bien ¿se deben separar definitivamente?

Volvemos a Canclini y a una pregunta esencial que se hace ¿Por qué el Estado debe hacer algo con las industrias culturales? Él mismo se responde con el siguiente argumento: “la cultura es asunto de los creadores y del mercado; para que no haya dirigismo político sobre el arte ni las comunicaciones, debe dejarse

librado su movimiento a lo que los artistas quieran hacer y a lo que el juego del mercado esté dispuesto a aceptar” (García Canclini, 2001).

El autor revira y afirma que el panorama actual de las industrias culturales, tal como surge de investigaciones recientes sobre medios masivos y usos económicos de las artes y del patrimonio histórico, nos permite pensar que existen al menos siete razones por las cuales debe legislarse en estos campos. Las razones que da Canclini son las siguientes:

- 1 Necesitamos actualizar las leyes y crear otras nuevas, porque las industrias culturales han pasado a ser predominantes en la formación de la esfera pública y la ciudadanía, como lugares de información, sensibilización a las cuestiones de interés común y deliberación entre sectores sociales.
- 2 Es de interés público legislar acerca de las industrias culturales porque tienen hoy un lugar prominente y estratégico en el desarrollo socioeconómico.
- 3 Si los Estados latinoamericanos se deciden a tomar en cuenta estas funciones económicas y sociopolíticas de las industrias culturales, deben conocer lo que sucede en este campo a fin de desarrollar acciones adecuadas a las necesidades de interés público en la presente etapa del desarrollo cultural. Esto apunta a la necesidad de investigación para contar con diagnósticos sobre financiamiento, promoción, difusión y recepción de la cultura, propiedad intelectual y derechos de autor, organización industrial de la producción en este campo y acuerdos internacionales.
- 4 Son necesarias también acciones estatales porque la confrontación de poderosos actores nacionales y transnacionales, así como las demandas sociales referidas a medios masivos e industrias culturales, convierte a éstos en una zona de fuerte competitividad y conflictividad entre intereses públicos y privados.

- 5 Legislar la acción de las industrias comunicacionales se ha vuelto urgente por la tendencia global a desregular totalmente las inversiones en cultura, con amenazas inquietantes al patrimonio tangible e intangible de cada nación. El lugar común en las polémicas sobre identidad y patrimonio es temer por su americanización.
- 6 También importa legislar porque la mercantilización absorbente de las industrias culturales deja desprotegidos a los artistas y consumidores de cultura. No se trata solo de conflictos entre empresas productoras de discos y servidores de internet, porque está sirviendo de modelo para otros conflictos que ya irrumpen al circular por la red películas y libros.
- 7 Una razón más para legislar sobre industrias culturales deriva de que los iberoamericanos contamos con un desarrollo cultural que nos da ventajas comparativas nada desaprovechables. El conjunto de los mercados culturales latinoamericanos, español y de latinos en Estados Unidos suma unos 550 millones de lectores-espectadores-internautas, reales o virtuales.

El autor deja clara la necesidad de crear un marco legal que promueva y proteja a la cultura, lo mismo que sería para cualquier otro objeto de consumo, pero si estas son las razones para legislar, Canclini también nos da referencia para saber lo que las leyes no pueden hacer en materia de políticas culturales.

- 1 La legislación no es solo una cuestión jurídica, sino de política cultural como promoción del desarrollo. La mejor política defensiva de cada cultura no es la que pone aduanas a los bienes y mensajes extranjeros, sino la que fomenta la producción endógena y ayuda a difundirla y entretenerla con la vida social. Las industrias culturales no incluyen solo las grandes empresas editoriales, musicales y televisivas; tienen que ver también con proyectos de edición y comunicación audiovisual de alcance más corto, pero significativos para una región.

- 2 La legislación sobre industrias culturales debe articular medidas nacionales con acuerdos supranacionales, sobre todo en los circuitos de países con los que tenemos relaciones socioculturales estratégicas (América Latina, América del Norte y Europa). Lo que puede hacer cada país está entrelazado con lo que se pueda hacer con los otros, creando fondos para producir industrias de cultura a escala latinoamericana o iberoamericana: cine, TV, ediciones, videos, programas informáticos en coproducción diseñada de acuerdo con necesidades de grupos o regiones culturales.
- 3 Quizá la tarea primordial de las leyes, más que resolver problemas, sea crear condiciones para que los movimientos de la sociedad -o sea lo que las leyes no pueden hacer, las diferentes formas de ser creativo y de comercializarlo, de socializar y de distinguirse de los otros- conviertan los problemas en oportunidades donde diversos grupos encuentren salidas no incompatibles, o no demasiado conflictivas. A la cultura pueden venirle bien, y a veces le resultan indispensables, leyes que limiten la especulación mercantil, el clientelismo político y todo lo demás que trata de usarla para fines ajenos. Pero la cultura no suele avanzar cumpliendo leyes (ni siquiera las del mercado, que poco se dejan ver), sino desplegando lo imprevisto, lo innovador, lo no legislado, lo que no se puede industrializar de una vez para siempre.

Visto lo anterior, es inevitable pensar que las políticas culturales en países como México, tienen configuraciones muy lejanas a los proyectos sobre las que se fundaron como los planteados por Vasconcelos, por mencionar un ejemplo, sin embargo, siguen apostando por esos modelos.

No fue sino hasta 1982 en la Declaración de México sobre las políticas culturales, celebrada en México, en ocasión de la Conferencia Mundial sobre las políticas culturales (MONDIACULT), que se empiezan a definir efectivamente las líneas y orientaciones a seguir en materia de políticas culturales y se afirmó que

la cultura es esencial para un verdadero desarrollo del individuo y la sociedad e invoca a las políticas culturales “a que protejan, estimulen y enriquezcan la identidad y el patrimonio cultural de cada pueblo; además, que establezcan el más absoluto respeto y aprecio por las minorías culturales, y por las otras culturas del mundo. La humanidad se empobrece cuando se ignora o destruye la cultura de un grupo determinado” (UNESCO, 1982).

Para redondear la importancia de las políticas culturales en México, es importante mencionar lo que a políticas y derechos se refiere la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, en su artículo 6° (Secretaría de Cultura, 2017).

Corresponde a las instituciones del Estado establecer políticas públicas, crear medios institucionales, usar y mantener infraestructura física y aplicar recursos financieros, materiales y humanos para hacer efectivo el ejercicio de los derechos culturales (Secretaría de Cultura, 2017).

Con esto resalta el peso del papel que debería jugar el Estado en la cultura que sucede en el país, y que no siempre se ejecuta correctamente o como bien ejemplifica John Naughton citado por Michel D. Higgins, cuando fue ministro de Cultura en Gran Bretaña afirmando:

Cuando asistí por primera vez al Consejo de Ministros de Cultura en 1993... se decía que cuando volviera a haber crecimiento económico podríamos hablar de nuevo de proyectos culturales. Por mi parte dije que era precisamente cuando la economía está estancada, cuando no puedes crear empleo al viejo estilo, cuando las personas están afectadas por el racismo, entonces, es cuando hay que intervenir en cultura, porque ello significa invertir en tolerancia, invertir en diversidad, invertir en creatividad e imaginación (Higgins, 1995).

¿Qué pasa con las políticas culturales respecto a la cinematografía?

En lo que toca al cine en México, por su propia naturaleza, se encuentra en una paradoja, por un lado, es tratado como patrimonio cultural del país, una forma de representar la diversidad, y memoria de un pueblo, por otro lado, es considerado como un bien económico o mercancía, cada caso tiene ventajas y desventajas.

A 20 años de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y su renegociación, vuelven a surgir los cuestionamientos acerca del tratamiento que se le debe dar al cine nacional, si como patrimonio cultural del país, y entonces debe ser medido y regulado por las leyes culturales y apoyado por las políticas culturales, quedando fuera de los tratados comerciales, ya que con los bienes patrimoniales de un país no se comercia, o debe ser considerado un bien meramente económico y ser regulado por leyes mercantiles, entonces los recursos que se le otorguen a la producción, distribución, exhibición, importación y exportación deben ser regulados por la Secretaría de Economía.

De momento el cine en México depende del IMCINE que a su vez pertenece a la Secretaría de Cultura, así que su sustento depende en gran medida de sus recursos limitados y las políticas culturales que de esta emerjan, mientras que son las Cámaras de Comercio, principalmente la Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica (CANACINE) como representante de la industria, la que hace las negociaciones en los tratados internacionales, según lo reportado por el diario El Zócalo (Agencia Reforma, 2017), borrando su carácter de patrimonio cultural.

Ante esta situación, en agosto de 2017, la Academia Mexicana de Artes y Ciencias Cinematográficas (AMACC) pronunció su posicionamiento con una carta en la que se expresaba lo siguiente:

Exigimos que, en las negociaciones del TLCAN, el gobierno mexicano solicite que todos los aspectos relacionados con las industrias culturales, cinematográficas y audiovisuales de México sean excluidos del Tratado para garantizar la existencia de la producción (bienes cinematográficos y culturales) y la circulación de la expresión cinematográfica y audiovisual mexicana (servicios), para que gocen de la protección más amplia por ser un derecho humano y no se les considere como simples servicios transfronterizos, ya que implican la triple dimensión de desarrollo humano (creativa, simbólica y económica). En ese sentido, exigimos que México se adhiera a la opinión de Canadá para no incluir a las industrias culturales en el Tratado, como creadores nos unimos a la propuesta de la Alianza de Artistas de Cine, Televisión y Radio Canadiense que ha planteado que: La exención cultural debe ser mantenida y fortalecida. Debe reforzarse considerablemente cambiando la definición actual de las industrias culturales y eliminando la cláusula sin perjuicio que autoriza represalias contra medidas que han sido incompatibles con el acuerdo si no fuera por la exención (AMACC, 2017).

La paradoja de la doble naturaleza del cine mexicano continúa, mientras que productores, directores y creadores siguen luchando por posicionar las películas como productos que representen la cultura del país, las reglas las impone un mercado en el que no cabe la cultura, y las leyes no brindan protección, haciendo que el cine, dependa en gran medida de políticas culturales como EFICINE.

EFICINE 189

En el año 2017 se produjeron 175 largometrajes; 96 financiados con recursos públicos, en tanto se estrenaron 85 películas en total, con y sin financiamiento de recursos públicos, con 21.5 millones de espectadores. Esto según lo que reporta el IMCINE en el Anuario estadístico de Cine Mexicano (IMCINE, 2018). Estos resultados se traducen en más de 68 millones de espectadores para el cine mexicano durante este año, entre la exhibición comercial en salas de cine y las ventanas alternativas, como es la televisión abierta y otras que ofrece el IMCINE a través de programas de alcance nacional como la Semana de Cine Mexicano en tu Ciudad, y las plataformas en internet Cinema México Digital y FilminLatino (IMCINE, 2018).

El IMCINE también reporta que una de las políticas culturales que ha demostrado más eficiencia es el Estímulo Fiscal a Proyectos de inversión en la Producción Cinematográfica Nacional (EFICINE). EFICINE 189 es un estímulo fiscal para los contribuyentes, se establece en el Artículo 189 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) y funciona como un apoyo que se otorga a la industria cinematográfica por la producción, postproducción y distribución de largometrajes de ficción, animación y documental, consistente en aplicar un crédito fiscal por el monto aportado a un proyecto de inversión por un contribuyente del ISR (IMCINE, 2017).

El sistema en línea, y manual del usuario para el registro de solicitudes de EFICINE describe este estímulo de la siguiente forma:

El EFICINE permite a los particulares (personas físicas y morales) aportar recursos a un proyecto de inversión cinematográfico y recupera el monto de su aportación a través de una disminución en el pago de su impuesto sobre la renta. El monto de la aportación recuperable (mediante un acreditamiento en el pago del ISR) no puede ser mayor de 20 millones de pesos, ni de 10% del ISR del aportante en el ejercicio anterior (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016).

Es decir que a través de EFICINE, los contribuyentes que aporten recursos en efectivo a proyectos cinematográficos en México pueden obtener un crédito fiscal, equivalente al monto de su aportación, para ejercerlo contra el impuesto sobre la renta que generen a partir del ejercicio en el que se determine dicho crédito.

Una producción cinematográfica puede obtener este estímulo creando Empresa Responsable del Proyecto de Inversión en la Producción (ERPIP) que ingresará al sistema en línea y llenará el formato de solicitud con la información relativa a la propia empresa, al proyecto de inversión y a los contribuyentes aportantes (CA), adjuntando los documentos digitalizados a que se refieren las Reglas Generales para la Aplicación del Estímulo Fiscal a Proyectos de Inversión

en la Producción y Distribución Cinematográfica Nacional (Reglas) publicadas en el Diario Oficial de la Federación, así como en los Requisitos Generales.

Dentro de los tres meses inmediatos posteriores al cierre del período de que se trate, el Comité sesionará a fin de evaluar la procedencia de la solicitud considerando lo siguiente:

La evaluación elaborada por el IMCINE sobre los méritos artísticos, culturales y cinematográficos del Proyecto de Inversión y sólo en el caso que los Proyectos de Inversión tengan los mismos méritos, el Comité tomará en cuenta el orden en el que se haya formalizado el envío de las solicitudes.

A más tardar 15 días hábiles después de la sesión, el Comité notificará al CA y a la ERPIP la resolución emitida. Los proyectos autorizados se publicarán en las páginas de Internet de la SHCP, IMCINE y de la SECRETARÍA (EFICINE, 2016).

De lo anterior surgen dos preguntas:

¿Cómo se determina la evaluación de los proyectos de inversión?

¿Bajo qué criterios se determinan sus méritos artísticos, culturales y cinematográficos?

En el Diario Oficial de la Federación (DOF) publicado el 28 de enero de 2016 se establecen las Reglas Generales para la Aplicación del Estímulo Fiscal a Proyectos de Inversión en la Producción y Distribución Cinematográfica Nacional (Secretaría de Cultura, 2016), ahí se contestan parcialmente las preguntas.

Se define como Consejo de Evaluación (CE) al creado por IMCINE y conformado por profesionales con experiencia en la cinematografía y que tiene a su cargo emitir recomendaciones no vinculantes respecto de las solicitudes enviadas

a través del Sistema en línea.

El CE se organizará en dos grupos de trabajo:

- i. CE Producción: el cual tendrá por objeto emitir recomendaciones respecto de los proyectos de inversión en la producción cinematográfica nacional.
- ii. CE Distribución: el cual tendrá por objeto emitir recomendaciones respecto de los proyectos de inversión en la distribución de películas nacionales.

Los integrantes del CE no podrán participar como empresa responsable del proyecto de inversión en la producción o distribución cinematográfica nacional durante el periodo en el que emitan recomendaciones respecto de los proyectos de inversión de que se trate. Asimismo, deberán abstenerse de opinar y votar en los casos en que tengan algún vínculo con los solicitantes de la aplicación del estímulo fiscal.

La integración y funcionamiento del CE se sujetará a lo establecido por los lineamientos de operación que para tal efecto expida el IMCINE.

La primera pregunta se responde, al menos parcialmente, pero para indagar a mayor profundidad habría que revisar lo establecido por los lineamientos de operación expedidos por IMCINE, y así poder indagar a qué se refieren los méritos artísticos, culturales y cinematográficos.

Según estos lineamientos (IMCINE, 2017), el IMCINE evaluará la viabilidad cinematográfica de los proyectos de inversión que solicitan EFICINE Producción. A su vez, contará con el apoyo de un grupo de trabajo del Consejo de Evaluación denominado CE Producción y que se integrará y funcionará de conformidad con lo establecido en el numeral II de los lineamientos.

La evaluación tomará en cuenta los siguientes aspectos:

- a** Propuesta Cinematográfica
- b** Personal Creativo
- c** Plan de Producción
- d** Presupuesto
- e** Estrategia de Exhibición
- f** Esquema Financiero
- g** En su caso, factibilidad para la conclusión de proyectos en Proceso de Rodaje o Postproducción

Para determinar si el Proyecto de Inversión en la Producción Cinematográfica Nacional presentado cumple con los méritos artísticos, culturales y cinematográficos necesarios, los aspectos mencionados deberán cumplir con las siguientes características:

a Propuesta cinematográfica

El proyecto de inversión deberá contar con un guion escrito de manera profesional y con elementos que apoyen coherentemente los valores conceptuales, estéticos y temáticos de la obra cinematográfica.

b Personal creativo

Para determinar que el proyecto de inversión cuenta con el personal creativo adecuado para desarrollar y terminar la obra cinematográfica conforme a la ruta crítica establecida por la ERPIP.

c Plan de producción

Los elementos del plan de producción deberán ser coherentes entre sí y con el proyecto de inversión. Asimismo, deberán presentarse conforme a lo solicitado en los Requisitos Generales para EFICINE- Producción.

d Presupuesto

Todos los rubros del presupuesto deberán ser congruentes con el costo total de la película, la propuesta cinematográfica, los elementos del plan de producción, los valores de producción, las necesidades de producción y realización, así como con los costos promedio de la industria cinematográfica nacional.

e Estrategia de exhibición

La ERPIP deberá presentar una estrategia de exhibición.

f Esquema financiero

El esquema financiero se compone de todas las aportaciones que recibirá un proyecto de inversión para llevarse a buen término. Lo conforman los aportantes, montos, sus equivalentes en porcentaje y el tipo de aportación. La suma de las aportaciones deberá coincidir con el costo total presentado en el presupuesto del proyecto de inversión.

g Proyectos en proceso de rodaje y postproducción

Para los proyectos de inversión que soliciten estímulo fiscal para concluir su rodaje o postproducción, además de lo anterior, se evaluarán los méritos artísticos, culturales y cinematográficos de los avances del proyecto al momento de su registro, así como la congruencia con los recursos ejercidos y los procesos faltantes. Se tomará en cuenta también la fundamentación acerca de los motivos que detuvieron el proceso del proyecto, así como la justificación para concluirlo. Para ello deberá cumplirse con lo solicitado en los requisitos generales para EFICINE- Producción.

Como puede deducirse de lo anterior, los criterios para determinar los méritos artísticos, culturales y cinematográficos de una producción son ambiguos, y que quedan a criterio del Consejo Evaluador (CE) conformado por profesionales de la industria o bien a criterio de los Contribuyentes Aportantes (CA).

Estas dos situaciones le quitan responsabilidad al Estado y propician la censura. Los productores y directores Amir Galván y Mitzi Arreola lo explican de la siguiente forma:

El Estado deja en manos de un promotor la tarea de ir a las empresas a conseguir al contribuyente que haga la aportación. Sin mediación de una autoridad, ese contribuyente puede censurar de facto los contenidos de las películas a su conveniencia o bien, son marcas y ciertas marcas no se relacionan a ciertos contenidos por no convenir a sus intereses, solicitando modificar el contenido de las películas para favorecer de alguna manera a esas marcas a cambio del apoyo, también puede ser el caso que esos contribuyentes alteren el contenido a su gusto, sin importar la visión artística de los creadores, es decir los méritos artísticos que se consideran para la evaluación de cada proyecto, pasan a un segundo plano (Ramírez et al., 2016).

Uno de los requerimientos de EFICINE es un plan o estrategia de exhibición, que el productor no puede asegurar y el Gobierno debería garantizar, debido a que los tiempos y espacios de exhibición en salas comerciales los determina las exhibidoras.

¿Entonces resulta efectiva la forma en la que las políticas culturales se están aplicando al cine?

Para poder comprobarlo se revisaron los proyectos filmicos apoyados por EFICINE 189, según los datos publicados por el DOF desde el 2012 que entró en funciones el EFICINE, hasta el 2016 (Fig. 1).

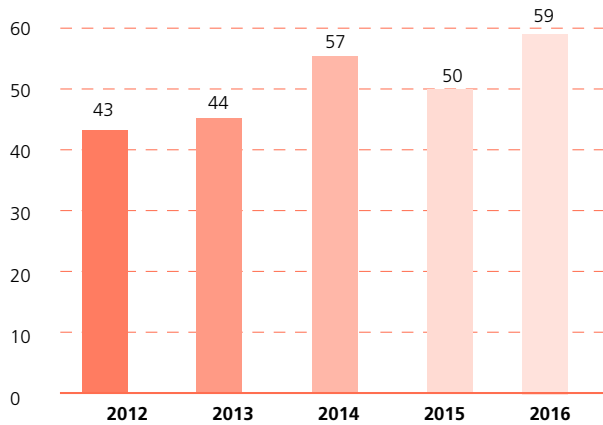


Figura 1
Películas apoyadas por EFICINE.
Elaboración propia con datos del DOF (2016).

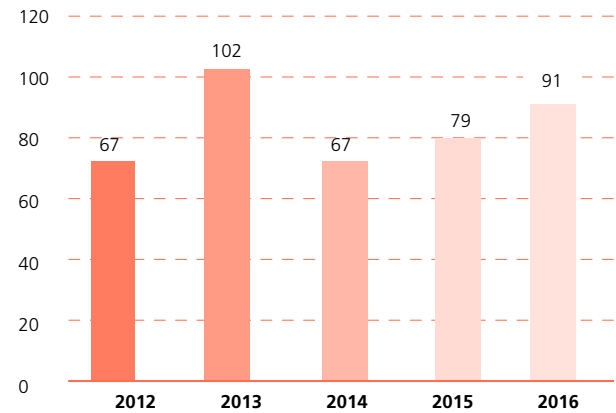


Figura 2
Películas mexicanas estrenadas.
Elaboración propia con datos de CANACINE (2015).

Las películas apoyadas, aunque representan un importante número de producciones realizadas, muestra un crecimiento de apenas 16 realizaciones desde el año de inicio, hasta el 2016, claro que los motivos pueden ser muchos y difíciles de estudiar, desde una cantidad insuficiente de proyectos inscritos o que no hayan tenido las competencias para calificar como proyecto de calidad, etc.

En contraste podríamos revisar el número de películas estrenadas en salas cinematográficas durante el mismo periodo según los datos publicados por la Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica (Fig. 2).

Resulta contrastante el número de estrenos en aumento constante año con año, excepto por el repunte en el 2013, una diferencia de 32 producciones contra el año anterior, lo que lo hace el periodo en el que, hasta el momento, se habían estrenado más películas en la época reciente. Si comparamos, por ejemplo, las películas apoyadas por EFECINE en el 2016, la diferencia es de 32 películas, menos de la mitad, pero esta diferencia puede deberse a diferentes factores como las fechas de estreno o el tiempo de producción.

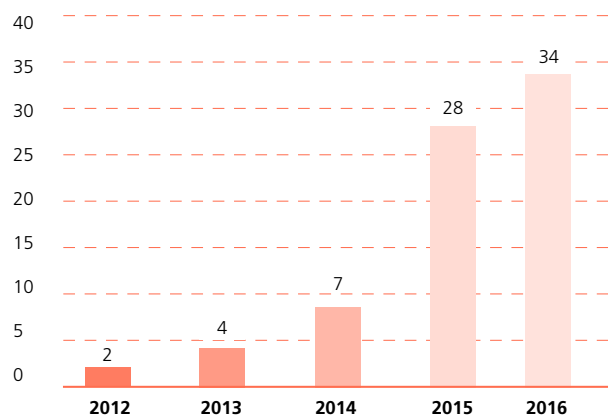


Figura 3
Películas apoyadas y estrenadas.
Elaboración propia con datos de CANACINE (2015).

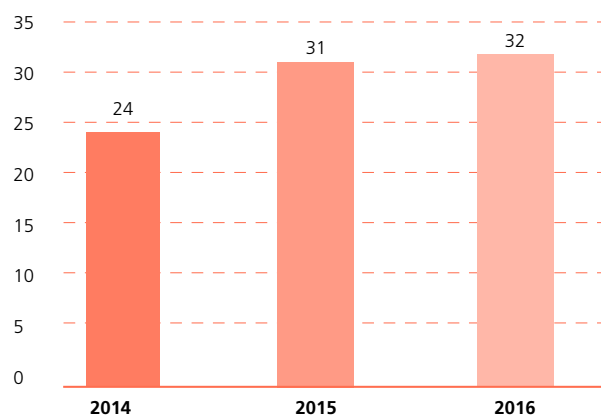


Figura 4
Películas apoyadas por EFICINE distribución.
Elaboración propia con datos de IMCINE (2015) y EFICINE (2016).

¿En realidad cuantas películas apoyadas por EFICINE lograron su estreno?

Si se comparan los datos tanto de los proyectos fílmicos apoyados con los de la CANACINE, estos son los resultados de películas apoyadas y estrenadas en el periodo (Fig. 3).

Si tomamos, por ejemplo, el año más exitoso, el 2016, en el que 91 producciones llegaron a las salas de exhibición, poco más de la tercera parte fueron apoyadas por EFICINE, esto podría significar que el programa en realidad no está siendo eficiente en términos económicos, más aún cuando el propio reglamento de EFICINE no sanciona a las producciones por no estrenarse, su único requisito es que la película se termine, y de no ser así simplemente no se podrá volver a acceder a los recursos.

Tal vez para sanear esa diferencia entre las películas producidas, apoyadas y las estrenadas, a partir del 2014 también entró en vigor el apoyo de EFICINE en la parte de distribución, este es el número de películas apoyadas en tres años (Fig. 4).

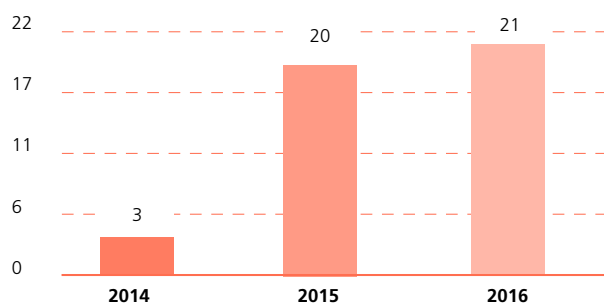


Figura 5
Películas estrenadas y apoyadas en distribución.
Elaboración propia con datos de IMCINE (2017) y EFICINE (2016).

¿Cuántas de estas películas que recibieron apoyo para su distribución lograron estrenarse?

En el primer año de funcionamiento de EFICINE distribución, además del reducido número de películas apoyadas, es todavía más llamativo las pocas que lograron estrenarse, siendo la distribución casi el último obstáculo para que una película llegue a salas, llama la atención que, a pesar del apoyo, son pocas producciones las que lo logran (Fig. 5). El asunto es que el apoyo en distribución no garantiza que una película logre estrenarse.

El director Amir Galván explica el problema con políticas públicas como EFICINE (Ramírez et al., 2016):

El Estado no se está haciendo responsable sobre a quién le aplica como contribuyente el estímulo, no tiene una oficina para eso, le dejaron una tarea al productor que tiene que ir a las empresas a conseguir un contribuyente, este contribuyente puede censurar de facto los contenidos que le convienen o que desean apoyar, entonces si son marcas, te van a decir; mi marca no se relaciona a estos temas, si no son tus cuates, verán un catálogo y decidirán por el gusto, por la censura que implica el gusto, dirán me gusta esta o esta otra (Ramírez et al., 2016).

Si bien, estímulos como EFICINE han detonado un aumento en la producción, no parece ser suficiente para que el cine llegue a las audiencias y la falta de voluntad política tampoco han permitido el crecimiento de esas políticas.

A pesar de los múltiples ajustes que han tenido los reglamentos de EFICINE 189 desde su creación, no tendrán un verdadero efecto positivo si el Estado no interviene como regulador, incluso, como menciona el productor Simón Bross, no podrá haber una industria sólida si ésta depende de los apoyos que el Estado pueda ofrecer (Bross, 2017).

El caso de *Guten Tag, Ramón*

Guten Tag, Ramón (Potok, Ramírez y Ramírez-Suárez, 2013) fue una de las primeras películas en ser beneficiadas por EFICINE 189, fue estrenada con éxito en 2014 y merecedora de varios reconocimientos nacionales, como la Diosa de Plata por mejor película (Cinexplicación, 2015), otorgada por la Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica (CANACINE, 2015).

Pero de esta película llaman la atención dos cosas, la primera es la cantidad de apoyos recibidos por parte de EFICINE, los dos primeros en producción, uno en 2012 y otro más en 2013, en esos años la película se titulaba *Buenos días, señor Ramón*.

Un tercer apoyo le fue otorgado en 2014, esta vez para la distribución, pero con una sutil diferencia, ahora la película tenía su título definitivo *Guten Tag, Ramón*.

El cambio de nombre resulta sospechoso, pero las razones pueden ser muchas, como una decisión creativa, además los valores conceptuales, estéticos y temáticos de la obra cinematográfica pueden ser los establecidos por los reglamentos de EFICINE, sin embargo, como mencionamos antes, los criterios para determinar los méritos artísticos, culturales y cinematográficos de una producción son ambiguos, en este caso, para el CE los méritos fueron suficientes para merecer el estímulo, no una, sino dos veces, en contraste, para el crítico

y periodista Alonso Díaz de la Vega no lo fueron tanto o así lo deja ver en la crítica de la cinta que escribió para Excélsior:

A pesar de sus aciertos, *Guten Tag, Ramón* (2013) fracasa en su ejecución cinematográfica debido a un sentimentalismo extremo que ensucia su estilo con lugares comunes [...] la banda sonora es predecible y entrometida. Describir la forma de esta película, pues, es hablar de un desastre (Díaz de la vega, 2014).

Si bien no quedan claros los criterios de EFICINE, tampoco los méritos para hacer a una película merecedora de un estímulo, no sólo una, sino tres veces, dejando fuera la posibilidad de que otras producciones pudieran verse beneficiadas.

A nivel proyecto los méritos artísticos y cinematográficos pueden parecer suficientes para el CE pero al llegar a la ejecución, puede haber muchas variaciones y decisiones que alteren el proyecto final.

Volviendo al cambio de nombre, todo apunta a los vacíos en los reglamentos de EFICINE, que, si bien no permiten que una película reciba en más de una ocasión el estímulo, sólo menciona el monto máximo por el que una película puede ser apoyada, tampoco esclarece qué sucede en caso de que una película sea inscrita en dos periodos diferentes con nombres diferentes y bien como un proyecto distinto.

Este caso sólo ejemplifica la ambigüedad y los criterios poco claros con los que operan políticas culturales como EFICINE, que tampoco tienen la vigilancia correcta para su funcionamiento óptimo, lo que permite vacíos que son aprovechados, ya sea por los Contribuyentes Aportantes o por los beneficiarios.

Conclusiones

Las políticas culturales han resultado ser un mecanismo efectivo para la producción cinematográfica, especialmente EFICINE, así lo demuestra el creciente número de producciones que se consiguen cada año, pero la forma en la que se otorgan los estímulos al cine es ambigua y poco clara.

Los criterios de evaluación de los proyectos no son claros y dependen de los gustos, preferencias y criterios de los miembros del Comité Evaluador sin que en el fallo intervenga la autoridad de una institución.

Por otro lado, la autoridad no funge como intermediario entre el Contribuyente Aportante y el productor, sin esa mediación, el contribuyente puede censurar de facto los contenidos de las películas a su conveniencia o bien, es decisión de ese contribuyente a quién quiere apoyar, lo que hace inequitativo el resultado de los estímulos o se centra en productos de corte más comercial a beneficio de las empresas contribuyentes, sin importar los valores artísticos o la visión de los creadores.

Recomendaciones

- 1 Establecer criterios de evaluación más claros y que se presten lo menos posible a la interpretación, criterios como el costo del proyecto, valores de producción involucrados, experiencia del equipo y la creación de laboratorios de guión y producción que fortalezcan los proyectos que aspiren al estímulo cuando estos no tengan los requerimientos para participar.
- 2 Eliminar el conflicto de interés que se genera dentro de los Comités de Evaluación incluyendo dentro de sus miembros a profesionales que no solo pertenezcan a la industria de cine, también de otros sectores como el financiero, el académico, etc., de tal manera que puedan aportar sobre la viabilidad de los proyectos desde otros ángulos.

- 3 Crear una oficina dentro de la dirección de IMCINE que funcione exclusivamente como mediador entre productores y contribuyentes para que estos hagan sus aportaciones sin intervenir en el contenido de las películas y así eliminar la censura que las empresas podrían ejercer. Esta oficina sólo se encargaría de recibir el capital y distribuirlo entre los proyectos seleccionados previamente por el Comité Evaluador, para que así no se conviertan en un filtro o censor más.
- 4 Distribuir los apoyos, de tal forma que no solo tengan efectos sobre la producción sino también en la promoción de las películas para aumentar su valor en la cadena de producción.
- 5 Fortalecer el papel del Estado como regulador entre contribuyentes, comités de evaluación y productores.

Financiamiento

El autor no recibió financiamiento para la investigación, autoría y/o publicación de este artículo.

Referencias

- Agencia Reforma. (2017).** CANACINE en la renegociación del TLCAN. El Zócalo.
- AMACC. (30 de agosto de 2017).** Posicionamiento de la AMACC frente al TLCAN. México: Academia Mexicana de Artes y Ciencias Cinematográficas. Recuperado de <https://www.amacc.org.mx/temas-de-interes/>
- Ben Andrés, J.L., Brun González, J., Cantero Martínez, J., Carrascosa Sariñana, J., Flores Martínez, A., Insa Alba, J.R., et al.** Guía para la evaluación de las políticas culturales locales. Escudero Méndez, J (Coord.). Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias. Recuperado de http://femp.femp.es/files/566-61-archivo/Gu%C3%ADA_Evaluacion_FEMP_FINAL.pdf
- Bross, S. (2017).** Director y productor mexicano. Comunicación final 24 de octubre de 2017.
- CANACINE (2015).** Resultados definitivos 2015. Recuperado de <https://canacine.org.mx/wp-content/uploads/2014/04/Resultados-Definitivos-2015-ATI-1-1.pdf>
- Cinexplicación (2015).** Ganadores diosas 2015. Recuperado de <http://www.cinexplicacion.com.mx/2017/index.php/criticas/97-high/1201-ganadiosasdeplata>
- Díaz de la Vega, A. (27 de agosto de 2014).** Guten tag, Ramón. La Crítica. Recuperado de Excelsior: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/la-critica/2014/08/27/978409>
- EFICINE (2016).** Proyectos de inversión aprobados EFICINE (Producción y Distribución) 2016. Recuperado de <https://www.gob.mx/shcp/documentos/publicaciones-primer-periodo-2016>
- García Canclini, N., & Bonfil Batalla, G. (1987).** Políticas culturales en América Latina. México: Grijalbo.
- García Canclini, N. (2001).** Por qué legislar sobre industrias culturales. Nueva Sociedad, 175, e1.
- Gutiérrez, V. (27 de agosto de 2018).** Iñárritu y Cuarón piden a la Secretaría de Cultura intervenir en irregularidades de la Sociedad Mexicana de Directores. El Economista. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/arteseideas/Inarritu-y-Cuaron-piden-a-la-Secretaria-de-Cultura-intervenir-en-irregularidades-de-la-Sociedad-Mexicana-de-Directores--20180827-0103.html>
- Higgins, M. D. Naughton J. (12, 1995).** A Breath of Fresh Air. The Observer newspaper, pp. 45.
- IMCINE. (2016).** Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2015. México: Secretaría de Cultura.
- IMCINE. (2017).** Lineamientos de operación para los proyectos de inversión en la producción cinematográfica nacional 2016. México: IMCINE.
- IMCINE. (2018).** Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2017. México: Secretaría de Cultura.
- Ortiz Rosas, J. E. (7 de noviembre de 2016).** Políticas culturales. e-consulta. Recuperado de <http://www.e-consulta.com/opinion/2016-11-07/politicas-culturales>
- Potok, T., Ramírez "Tocayo", J. E., Ramírez Suarez, J. (Productores) & Ramírez Suarez, J. (Director). (2013).** Guten Tag, Ramón [Película]. México-Alemania: Beanca Films, MPN Cologne Film 3, Fox International Productions.
- Ramírez, L. A., Ramírez, O., Lozano, M., Galván Cervera, A., y Arreola, M. V. (Productores) & Galván Cervera, A., y Galván, M. V. (directores). (2016).** La 4ª compañía. [Película]. México-España: Estudio México Films S.A. de C.V., Oberón Cinematográfica, Spanda Films.

Samuelson, P. A., y Nordhaus W. D. (2010).

Economía. 19ª ed. España: Mc Graw-Hill.

Secretaría de Cultura (2016).

Acuerdo por el que se modifican las reglas generales para la aplicación del estímulo fiscal a proyectos de inversión en la producción y distribución cinematográfica nacional. Publicada el 28 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 28 de enero de 2018.

Secretaría de Cultura. (2017).

Ley General de Cultura y Derechos Culturales . México : Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(2016). Sistema en línea EFICINE 189.

México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Recuperado de

<https://www.estimulosfiscales.hacienda.gob.mx/es/efiscales/eficine>

UNESCO. (julio de 1982). Declaración de México

sobre las políticas culturales. Informe final.

Trabajo presentado en Conferencia Mundial sobre las políticas culturales de UNESCO, Distrito Federal, México.

Vidal-Beneyto, J. (1981).

Hacia una fundamentación teórica de la política cultural. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (16), 123-134.