

Casinos en México: el debate legislativo



Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, núm. 66
Col. El Parque
15969 México, D.F.

Casinos en México: el debate legislativo

Nancy Cárdenas Sánchez, Inelvo Moreno Álvarez (coordinadores)

México, febrero de 2005

Cuidado de la edición

Renata Soto-Elizaga

Diseño de portada e interiores

María de Lourdes Álvarez López

Corrección

Alberto Lara Castillo / Renata Soto-Elizaga

Formación

Irma Leticia Valera Jaso

El texto de este libro está disponible en formato PDF y puede obtenerse en:
«<http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones.htm>».

Se autoriza plenamente (y se agradece) su reproducción, siempre y cuando
se cite la fuente.



Nancy Cárdenas Sánchez
Inelvo Moreno Álvarez
(Coordinadores)

Casinos en México: el debate legislativo

DISTRIBUCIÓN
GRATUITA

 Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados
Congreso de la Unión
LIX Legislatura

Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Mesa Directiva

<i>Pablo Gómez Álvarez</i>	Coordinador general
<i>René Arce Islas</i>	Vicecoordinador general
<i>Adrián Chávez Ruiz</i>	Presidente de Debates del Pleno
<i>Elpidio Tovar de la Cruz</i>	Coordinador de Administración Interior
<i>Inti Muñoz Santini</i>	Coordinador de Comunicación Social
<i>Horacio Duarte Olivares</i>	Coordinador jurídico
<i>Eduardo Espinoza Pérez</i>	Coordinador de Proceso Legislativo
<i>Inelvo Moreno Álvarez</i>	Coordinador de Desarrollo Económico
<i>María del Rosario Herrera Ascencio</i>	Coordinadora de Desarrollo Rural y Medio Ambiente
<i>Marbella Casanova Calam</i>	Coordinadora de Equidad Social
<i>Alfonso Ramírez Cuéllar</i>	Coordinador de Finanzas Públicas
<i>Emilio Zebadúa González</i>	Coordinador de Política Interior y Reforma del Estado
<i>Eliana García Laguna</i>	Coordinadora de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos
<i>Clara Brugada Molina</i>	Coordinadora de Política Social
<i>Juan José García Ochoa</i>	Coordinador de Relaciones Internacionales
<i>Marcela González Salas</i>	Vicepresidenta de la Cámara de Diputados

Índice

<i>Presentación</i>	9
<i>Elementos para la discusión del tema de casinos</i> Inelvo Moreno Álvarez	13
<i>Contra los mercaderes de la adicción</i> Daniel Olivares Villagómez	19
<i>El modelo de casinos de las tribus de indios en los Estados Unidos</i> Hernán García-Corral F. / César de la Garza G.	35
<i>Sobre los modelos de casinos</i> Juan Martín Sandoval de Escurdia	41
<i>Datos para el debate sobre casinos</i> Heidy Hellín López Vargas	69

<i>Análisis comparativo de la regulación de los establecimientos denominados casinos en algunos países de América Latina</i> Eduardo Espinoza Pérez	77
<i>La instalación y operación de casinos en México: análisis de iniciativas y de opinión pública</i> Reyes Tépac Marcial	83
<i>Consideraciones sobre la instalación de casinos en México</i> Asociación Nacional de Padres de Familia	131
<i>Los casinos no son la opción</i> Confederación Patronal de la República Mexicana	139
<i>Los casinos en México, un debate abierto para el legislador</i> Área de Comunicación Social del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	145
<i>Informe de la Comisión de Juegos y Sorteos de la Conferencia Nacional de Gobernadores</i>	153

Presentación

El tema de los casinos ha estado presente en el debate legislativo desde 1995, y las posturas al respecto se han polarizado entre los distintos grupos parlamentarios y dentro de los mismos. Hasta la fecha se han presentado tres iniciativas sobre la materia:

1. El 26 febrero de 1999, 58 diputados de los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PRI suscribieron la primera iniciativa.

2. El 27 agosto de 2003, los diputados Tomás Coronado Olmos y Eduardo Rivera Pérez, del Grupo Parlamentario del PAN, presentaron otra iniciativa

3. El 29 de abril de 2004, el diputado Francisco Javier Bravo Carbajal, del Grupo Parlamentario del PRI, presentó una iniciativa más.

Los diputados del Grupo Parlamentario del PRD coinciden en que el tema es polémico y, ya que hoy día existen ferias, juegos de apuesta, carreras de caballos, y los denominados “telejuegos”, es necesaria una reforma a la Ley Federal de Juegos y Sorteos vigente. Sin embargo, esta reforma no debe ir encaminada exclusivamente a legalizar la instalación de los casinos.

Como secretaria de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, me preocupa que no se cuente con

información suficiente sobre las consecuencias tanto positivas como negativas que pudiera tener la aprobación de la instalación de estos centros de entretenimiento. Por ello, a través de la Coordinación de Desarrollo Económico del Grupo Parlamentario realizamos tres sesiones informativas, donde se escucharon voces tanto a favor como en contra de la legalización de los casinos, para de esta forma obtener una visión al respecto más completa.

En la primera sesión, el diputado Inelvo Moreno realizó una presentación del tema de casinos, en la que hizo un recuento del debate legislativo.

El licenciado Daniel Olivares, por parte de la Asociación “Di No a los Casinos, Sí al Turismo Nuevo”, explicó que uno de los principales argumentos en contra de los casinos es el hecho de que sean de tipo permanente, lo que tiene como consecuencia el agravamiento del problema de la ludopatía.

Por su parte, el licenciado Hernán García realizó la exposición del modelo de los casinos que se siguió con las tribus de indios en los Estados Unidos. La novedad de este esquema es la vigilancia y control electrónico de los jugadores para evitar problemas de *lavado de dinero*. El grupo de asesores del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante la maestra Heidy Hellín López Vargas, presentó ideas básicas para el debate sobre el tema de casinos.

De igual forma, el doctor Juan Martín Sandoval hizo una presentación sobre los distintos modelos de los casinos, así como un recuento sobre un análisis de opinión realizado por la División de Política Social, adscrita al Servicio de Investigación y Análisis de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

En la segunda sesión, el diputado Eduardo Espinoza Pérez presentó un análisis comparativo de la regulación de los casinos en algunos países de Latinoamérica, en el cual señaló que es una necesidad legislar en este rubro debido a que actualmente los telejuegos y los centros de juego de números existen, y están fuera de la ley.

La Coparmex presentó un documento en el que fija su postura en contra de la instalación de los casinos, debido a que afectaría principalmente a la pequeña y mediana industria hotelera y de restaurantes del país.

El maestro Reyes Tépac Marcial expuso un análisis comparativo de las tres iniciativas presentadas hasta la fecha, en temas como

son la inversión, el manejo de los permisos o licencias, tipo de casinos y el sistema fiscal planteado.

La Asociación Nacional de Padres de Familia reflexionó sobre las posibles consecuencias que traería la instalación de los casinos e hizo hincapié en que un problema que se está dejando de lado, y que afecta directamente a los menores de edad, es la instalación de las denominadas máquinas tragamonedas en las tiendas de la esquina, totalmente accesibles a los niños y niñas.

Por su parte, la Coordinación de Comunicación Social del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión presentó algunas entrevistas que realizó a diputados del Grupo.

En la tercera y última sesión se acordó realizar un sondeo entre los compañeros diputados, así como incluir la postura de los gobiernos de las entidades a través del documento relativo elaborado por la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).

Con la presente publicación se busca contribuir positivamente en el debate sobre el tema de los casinos. Personalmente considero que en la iniciativa no existen los elementos necesarios para poder aprobar la instalación de los casinos: el costo social sería seis veces mayor que el posible beneficio obtenido; de ser aprobada esta iniciativa, sólo se favorecería a un grupo empresarial que en su mayoría estaría formado por extranjeros.

Nancy Cárdenas Sánchez
Diputada federal por el PRD
Secretaria de la Comisión de Turismo
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Elementos para la discusión del tema de casinos

*Inelvo Moreno Álvarez**

Desde 1995, el tema de los casinos ha provocado una fuerte controversia en la sociedad y en particular dentro de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Por ello y en seguimiento a los Acuerdos de Acapulco, tomados por el pleno de los diputados federales del PRD del 9 al 11 de junio de 2004, las coordinaciones unidas de Desarrollo Económico y de Finanzas Públicas del Grupo Parlamentario convinimos en convocar a los perredistas que participan en las comisiones de Turismo, de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público a fin de instalar la comisión de diputadas y diputados que se encargue de determinar la posición del Grupo Parlamentario del PRD sobre el tema de los casinos.

En este sentido, resulta conveniente señalar algunos antecedentes sobre el tema a discusión:

1. El 26 de febrero de 1999, cincuenta y ocho diputados de los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PRI suscribieron una iniciativa que propone reformas a la actual Ley Federal de Juegos y Sorteos.

* Diputado federal por el PRD. Coordinador de Desarrollo Económico del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

2. En consecuencia, el 3 de marzo de 1999 el diputado Isaías González Cuevas presentó en sesión de la Comisión Permanente, la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuesta, Sorteos y Casinos, suscrita por diputados federales de distintos grupos parlamentarios, misma que se turnó a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Turismo de la Cámara de Diputados.

3. En noviembre de 1999, la Comisión de Turismo hizo llegar a la de Gobernación y Puntos Constitucionales una opinión favorable, fundada y motivada, respecto a la necesidad de actualizar el marco legal del juego con apuesta en forma integral, y formuló diversas recomendaciones y observaciones con objeto de que fueran incorporadas al dictamen correspondiente.

4. El 13 de diciembre de 2002, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública emitió Dictamen respecto al Proyecto de Decreto de Ley Federal de Juegos con Apuesta y Sorteos. Entre los puntos relevantes del dictamen referido se tienen los siguientes:

Se reconoce que:

Durante los meses previos a la aprobación de este dictamen, por momentos, las posiciones se polarizaron, y los debates se tornaron cada vez más difíciles; a pesar de ello, siempre existió respeto y sensibilidad por las ideas y planteamientos de los diferentes diputados, incluso por divergencias entre miembros de un mismo grupo parlamentario.

Por lo cual:

Se acordó continuar la discusión y revisión puntual y responsable del marco jurídico acorde con un Estado democrático de derecho y con la demanda de un amplio sector de la sociedad, para regular a los casinos. Se trata de un debate no concluido pero que requiere de mayor tiempo, por lo que, con responsabilidad y madurez, los que suscribimos este dictamen hemos decidido no claudicar, por lo que a ese tema se refiere, en el avance del perfeccionamiento de los proyectos que hasta ahora se han presentado.

Con lo anterior, se incluye en el artículo 23 del Dictamen del proyecto de Ley la prohibición de instalar casinos, eliminando por lo tanto los títulos denominados “De los juegos, casinos y sorteos” y

“Del registro de juegos y casinos” que se encontraban contenidos en la iniciativa original.

Sin embargo, de manera contradictoria, en el artículo 101, fracción XII, se otorga a la Junta Ejecutiva de la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos la atribución para aprobar los reglamentos internos de los casinos. A su vez, en el artículo 158 se determina que “Se impondrá prisión de cinco a quince años y destitución del empleo, cargo o comisión, en su caso: (...) A quienes organicen, operen o promuevan casinos, juegos prohibidos por esta ley o juegos con apuestas o sorteos sin autorización de la Comisión” (fracción II).

5. El 27 de agosto de 2003, los diputados Tomás Coronado Olmos y Eduardo Rivera Pérez, del Grupo Parlamentario del PAN, presentaron una iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos.

En la exposición de motivos de dicha iniciativa, se señala como antecedente la presentada por el diputado Isaías González Cuevas, en marzo de 1999, recalando que la parte correspondiente a casinos no contó con el acuerdo de los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, por lo que fue retirada del dictamen final, y por lo cual la iniciativa que se presenta está integrada por el dictamen enviado a la Mesa Directiva en diciembre de 2002.

6. Durante la LVIII Legislatura los diputados del PRD Martí Batres Guadarrama, Miguel Barbosa y Rafael Hernández, entre otros, hicieron pública su posición en contra de la instalación de casinos, principalmente por los siguientes argumentos:

Los casinos no representan un factor de atracción del turismo en nuestro país, el turismo mexicano se ha desarrollado sin necesidad de casinos. Cancún es el principal destino turístico del Caribe y no tiene casinos; el segundo destino turístico en importancia en la región es Miami y tampoco los tiene.

No es cierto que los casinos detonen el turismo extranjero. Hay todo un sector de turistas extranjeros que hacen vacaciones de tipo familiar y no buscan casinos, es más, los eluden en sus viajes porque las ciudades que los tienen muestran mayores tasas de criminalidad. Son verdades estadísticas que han sido analizadas por los organismos gubernamentales y académicos de los países en los que existen estos negocios y es una verdad que la tasa de criminalidad se incrementa, principalmente en el robo de vehículos, los asaltos a mano armada y las violaciones.

Estos negocios serán prácticamente monopolios de las transnacionales, que son las empresas que cuentan con las condiciones y la infraestructura necesaria para operarlos; y entonces resulta que los casinos explotarán un mercado, no de turistas extranjeros que estén visitando México, sino de consumidores o usuarios nacionales. Tampoco representará un ingreso de divisas ni un impacto benéfico para el desarrollo económico del país.

A su vez, los diputados mencionados promovieron la celebración del Foro “Di No a los Casinos”, donde se presentaron ponencias sobre el *lavado de dinero*; los intereses oscuros que se encuentran detrás de los centros del juego de apuestas; la adicción al juego; el análisis jurídico de la iniciativa que pretende la legalización de casinos; así como sus efectos nocivos en la familia, el trabajo, la sociedad y la cultura.

7. Por su parte, los diputados del PRD Francisco Patiño Cardona y Elías Martínez Rufino, entre otros, se avocaron en la LVIII Legislatura a impulsar la aprobación de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos.

Sus argumentos se basaban en la posibilidad de detener el *lavado de dinero*, crear fuentes de empleo e incrementar el turismo nacional, señalando que la legislación propuesta contenía controles estrictos para evitar prácticas sociales indeseables, ilícitas o delictivas. Esos candados claramente establecidos permitirían dar certidumbre y claridad a las acciones de todos los sectores involucrados en el juego con apuestas, apuntalándolo como una actividad económica benéfica que vendría a completar la oferta de servicios del sector turístico nacional a fin de imprimirle competitividad internacional.

Además, consideraron que con la reglamentación y aprobación de casinos, por ejemplo, se incrementaría el empleo (150 mil plazas nuevas), habría un ingreso de hasta 5 mil millones de dólares al año, y que ya era necesario acabar con las simulaciones que imperaban en ese terreno.

8. El 9 de marzo de 2004, el diputado Pablo Gómez Álvarez concedió una entrevista en donde afirmó que:

Hay varias preguntas que he hecho durante muchos años a las personas que promueven los casinos en México. Quiero saber: ¿cuál es el régimen

fiscal que proponen?, ¿cuál es el régimen jurídico general? Ninguna de estas dos preguntas las han respondido bien... Los que están promoviendo los casinos lo quieren para los hoteles y para los grandes hoteles. Pero quiero que me expliquen cómo puede haber una ley que sólo permita a unos, los económicamente más poderosos del sector turismo, instalar casinos, y a los demás no. Tendríamos una lluvia de amparos y todo el mundo podría poner su casino en la esquina. No han podido resolver eso jurídicamente. Por lo tanto, mientras no se resuelvan todos los extremos, creo que el Congreso no debe dar ningún paso sin saber qué es lo que va a ocurrir en el momento que lo debe dar.

9. El 29 de abril de 2004 el diputado Francisco Javier Bravo Carbajal presentó la Iniciativa que expide la Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, y reforma y adiciona diversas leyes fiscales, misma que se encuentra suscrita por diputados del PRI, PVEM, PT y 36 integrantes del Grupo Parlamentario del PRD.

La Iniciativa se orienta a legalizar los casinos como un servicio turístico que amplíe el menú de opciones turísticas, pero que de ninguna manera constituya la oferta turística central que el país pudiera ofrecer a sus visitantes extranjeros.

Asimismo, se propone que la instalación de los casinos no sea generalizada en el territorio nacional y que la Comisión sólo otorgue permisos en aquellas plazas que la Secretaría de Turismo determine, al considerar que la existencia de esos establecimientos podrá coadyuvar al mejor desarrollo de las mismas y a una mayor captación de turistas, principalmente de origen extranjero.

Se sugiere, además, que, a fin de evitar o atenuar los inconvenientes de carácter social, moral, de salud y seguridad pública, financieros y de cualquier otra índole, la Comisión debería evitar la proliferación indiscriminada de dichos establecimientos, en razón de lo cual sólo se permitiría la instalación y operación en el territorio nacional de casinos, con instalaciones directas, complementarias y accesorias, capaces de competir con buen éxito internacionalmente.

Para estos efectos, se propone adicionar la Ley Federal de Derechos y así dar cabida al pago de derechos de las sociedades que pretendan obtener un permiso para la instalación y operación de un establecimiento en el que se realicen juegos con apuestas, así como la

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios con el fin de introducir las actividades relacionadas con los juegos con apuestas.

10. En el mes de junio de 2004, la diputada Nancy Cárdenas Sánchez solicitó a la Mesa Directiva del Grupo Parlamentario, por conducto de la Coordinación de Desarrollo Económico, se llevase a cabo la discusión amplia del tema de casinos, toda vez que 36 compañeros diputados y diputadas procedieron a apoyar la Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, presentada por el PRI, sin que hubiese sido objeto de análisis y discusión en la Coordinación de Desarrollo Económico y en el Pleno del Grupo Parlamentario.

11. De lo anterior, las coordinaciones unidas de Desarrollo Económico y de Finanzas Públicas, en su reunión del día 10 de junio de 2004 determinaron la conformación del presente grupo de trabajo, que tiene por objeto fundamental determinar la posición del Grupo Parlamentario del PRD ante el tema de casinos.

De manera particular, se comparte la posición urgente de actualizar la Ley Federal de Juegos y Sorteos, dado que ésta fue promulgada el 31 de diciembre de 1947 y carece del reglamento administrativo correspondiente, por lo que no atiende en plenitud las exigencias de regulación que demanda la sociedad. En tal virtud, se requiere un ordenamiento normativo que la sustituya.

Contra los mercaderes de la adicción

*Daniel Olivares Villagómez**

I. No deben “legalizarse” casinos ni “regularizarse” casas de apuesta permanentes. Los legisladores no deben fomentar una actividad que busca lucrar con la promoción masiva y la agudización de una enfermedad mental incurable, en beneficio de unos cuantos mercaderes de la adicción. Esto atentaría contra el derecho a la salud consagrado en la Constitución y sería incongruente con los esfuerzos que el Estado mexicano realiza en contra de las adicciones. Miles de millones de pesos se gastan cada año, por ejemplo a través del Consejo Nacional contra las Adicciones (Conadic), que lucha contra todos los flagelos adictivos. Sería de una incoherencia absoluta incentivar la adicción al juego mientras que por otro lado, supuestamente, se combate las adicciones.

II. Los casinos y salas de juego permanente son el lugar ideal para la manifestación de la ludopatía. Desde hace más de dos décadas la Organización Mundial de la Salud considera que la ludopatía es una **enfermedad**; es decir, jugar en casinos y salas de juego permanente **causa daño** a la salud.

* Integrante de la organización Di No a los Casinos, ¡Sí al Turismo Nuevo!

- El juego en casinos es una **adicción**: conlleva una dependencia psicológica, la cual puede, en casos extremos, degenerar en dependencia física. En caso de legalizarse la operación de casinos, la adicción al juego en casinos estará por primera vez a muy fácil alcance de enormes masas de ciudadanos que actualmente no se ven expuestos a este flagelo. Además, es de esperarse que, con su pretendida legalización, los casinos contarían con un enorme apoyo en materia de mercadotecnia y publicidad diseñadas para incentivar la adicción al juego en el público mexicano, hecho que potenciaría directamente la ya de por sí elevada propensión a los juegos de azar que existe entre los mexicanos e incidiría en la degeneración psicológica, social y cultural de las comunidades en que los casinos se asentaran.
- Derivado de factores sicosociales y culturales, la enorme proclividad a caer en la adicción al juego de azar conlleva riesgos que en otros países, más habituados al ahorro y a la mesura, no existen.

III. Los casinos no son negocio para la sociedad. Por cada dólar que se embolsa un dueño de casino, la sociedad tiene que gastar seis por concepto de efectos nocivos tales como bancarrotas, desfalcos, dinero obtenido con engaños, criminalidad asociada a la ludopatía (robos, fraudes, secuestros), gastos de terapias, procesamiento de delincuentes (prácticamente todos los ludópatas acaban cometiendo un delito), gastos por divorcios, negligencia en la atención de los hijos, abandono de las obligaciones familiares y sociales. Hay que hacer notar que a los costos económicos y sociales de rehabilitación por el juego en casinos han de sumarse los de ausentismo laboral, endeudamiento, ansiedad, vagancia, derroche, malvivencia, prostitución, alcoholismo y drogadicción inducidos por el juego, así como el recrudecimiento de fenómenos como el agiotismo y el gangsterismo. La sumatoria de estos costos supera por seis las pretendidas ganancias que tan sólo unos cuantos lograrían con la legalización de los casinos.

Recordémoslo: un dólar para los dueños de casinos obliga a la sociedad a afrontar seis dólares en pérdidas.

IV. Los casinos y salas de apuesta permanentes son el mecanismo ideal y más barato para lavar dinero procedente de actividades delictivas. El

problema para los criminales, ya sean secuestradores, robacoches, traficantes de armas o de narcóticos, contrabandistas, terroristas, funcionarios corruptos o empresarios-*delinquentes de cuello blanco*, es que el proceso de *lavado de dinero* está siendo constreñido cada vez más por las autoridades financieras y hacendarias de prácticamente todos los países, y las cantidades que estos criminales necesitan *lavar* se han incrementado exponencialmente: sólo en materia de tráfico ilegal de estupefacientes, por ejemplo, el valor estimado de lo que debe ser *lavado* anualmente en el mundo se calcula que asciende a **500 000 millones de dólares**. Para darse una idea de lo que esta cantidad representa, hay que señalar que es una cantidad muy aproximada al producto interno bruto de nuestro país, que, como se sabe, ya está entre las diez economías más grandes del mundo, según lo establecen algunas estadísticas internacionales.

No es de extrañar, entonces, que los grandes carteles del secuestro, del narcotráfico y de otros negocios criminales estén buscando afanosa y desesperadamente, en este momento, nuevos y más sofisticados mecanismos de *lavado de dinero*. En este contexto los casinos y salas de apuesta permanente destacan como una alternativa viable, relativamente simple y efectiva, sobre todo si se instalan precisamente en aquellos países que, como el nuestro, acusan *in situ* una importantísima actividad de producción, distribución, tráfico y exportación de narcóticos y estupefacientes.

El mecanismo que pretenden implantar es temerario y terrorífico en su imaginación y creatividad, digno de los gánsters que lo han diseñado: consiste, en pocas palabras, en **que el crimen organizado controle tanto al casino como a algunos clientes-jugadores**.

Ésta, la más sofisticada y, paradójicamente, la forma más simple de llevar a cabo el *lavado de dinero*, es precisamente la que motiva el desmedido interés de los grupos que quieren instalar casinos en México:

El escenario que pretenden los promotores de casinos es aquel que permita que si un narcotraficante, por ejemplo, por sí o por *interposita persona* es dueño de un casino, esté en condiciones de *lavar* infinitas cantidades de dinero provenientes del secuestro o de delitos contra la salud mediante el simple mecanismo de entregar de manera fraccionada, cíclica e ininterrumpidamente a, por ejemplo, cien o doscientos testaferros las cantidades que quiera, con objeto de que las pierdan en el

casino de su propiedad o con quien se tiene convenio, con lo que automáticamente se completa el proceso de *lavado de dinero*, pues el narcotraficante podrá depositar tranquilamente las ganancias del casino en el banco de su predilección, justificándolas sin ningún problema. Si este mecanismo se multiplica en muchos casinos a una escala nacional como lo pretenden los promotores de la perniciosa iniciativa, ya podremos darnos una idea de las consecuencias.

Por tanto, los diputados de las comisiones de Turismo y de Gobernación que apoyan la iniciativa de Bravo Carbajal, tal y como fue presentada en la presente legislatura, **están facilitando la labor del crimen organizado para legitimar el origen de los recursos que provienen del hampa.**

Reitero: para *lavar* las enormes cantidades de dinero antes descritas, operación que requiere el crimen organizado, es menester un mecanismo estable, permanente y con la capacidad ilimitada de *lavar dinero*. Este mecanismo necesita estar situado en un país que produzca los fondos ilícitos; en un país cuyas estructuras empresariales, gubernamentales y de procuración de justicia estén permeadas por el narcotráfico; en un país densamente poblado, con más de 100 millones de habitantes que puedan constituirse en clientes-jugadores, que ayuden a disimular a los testaferros de los criminales; en un país que comparta con los Estados Unidos (la economía y el mercado más grande del mundo) la frontera más importante de todo el orbe en términos de cruces, transacciones y comercio. No hay que ser un genio en geografía para darse cuenta que ese estratégico país es, nada menos y nada más, México.

Por eso los especialistas que sabemos de *lavado de dinero* y de detección de transacciones sospechosas, y que conocemos el tamaño de la necesidad que tienen los grupos criminales de *legitimar* sus monstruosas y enormes ganancias, no podemos menos que cargarlos a mandíbula batiente cuando escuchamos tomar al turismo como pretexto que justifique instalar los casinos en nuestro país. Eso sólo lo pueden creer algunos ingenuos funcionarios de las secretarías de Turismo y de Gobernación, y los legisladores que por ignorancia o por corrupción han vendido su conciencia a los nuevos gánsters globales o *globagangsters* que pretenden convertir a México, no en otra cosa, sino en **la más grande lavandería de dinero del planeta.**

Para evitar lo anterior, como especialista recomiendo:

- Por ningún motivo autorizar casinos
- Combatir sin tregua los casinos clandestinos
- Cancelar las operaciones de los llamados *books*, *yaks*, *calientes* y demás establecimientos de juego de operación permanente
- Obligar a que, en los juegos autorizados, y sin excepción, todo jugador sea plenamente identificado fiscalmente, a través de su cédula de identificación fiscal y su pasaporte o credencial de elector, de modo que con la ayuda de tarjetas electrónicas inteligentes, previa identificación, se pueda registrar en todo momento quién y cuánto apostó

Esto, combinado con la estricta fiscalización de las operaciones que reporta el establecimiento, permitirá acercarse a una situación que minimice o erradique del todo el flagelo del *lavado de dinero*.

V. Los casinos serían mayoritariamente de empresas extranjeras (básicamente de los dueños de casinos de Las Vegas). Es obvio que así, las utilidades que generasen las empresas trasnacionales de casinos instaladas en nuestro país acabarían por ser expatriadas a las matrices, con lo que se contradice el principal supuesto y justificación de la actividad turística, que consiste precisamente en captar divisas, **no en exportarlas**.

VI. Los casinos y salas de apuesta permanente son concentradores del ingreso. Hay que decir también que los casinos funcionan como entidades concentradoras del ingreso, pues basan su negocio en la captación de ahorro y gasto individuales diseminados, que son absorbidos por unos cuantos empresarios del juego, en detrimento de la mayoría de la población, que podría dedicar tal ingreso a actividades de producción, inversión o consumo que favorecieran la distribución del ingreso en espectros geográficos y poblacionales mucho más amplios.

Si recordamos que uno de los principales problemas nacionales es la injusta y dispar distribución del ingreso, es fácil deducir que la legalización de los casinos sólo habrá de profundizar la desigualdad por la transferencia del ingreso nacional de los más a los menos.

A este respecto, es por demás ilustrativo y edificante recordar el poco conocido ejemplo que nos legara el Benemérito de las Américas, don Benito Juárez, quien en su tiempo observara cuánto se malgastaba y malganaba en las innumerables loterías privadas que en aquellos años proliferaban en prácticamente cada ranchería y pueblo del país.

Seguramente el inmortal Juárez pensó más de una vez en hacer a nuestro pueblo más industrial y ahorrativo, a semejanza de los pueblos de otras latitudes. Seguramente también pensó en aplicar en algo positivo todo ese esfuerzo que se malgastaba en el juego. Por eso, en una faceta poco conocida pero no por eso menos ilustre, durante su periodo presidencial, su gobierno y la **legislatura** correspondiente mandaron eliminar todas las loterías privadas que sólo servían para el enriquecimiento de unos cuantos vivales, sustituyéndolas por una sola Lotería Nacional para la Asistencia Pública, con lo que, si bien no se pudo acabar con la fuerte tendencia al juego de azar de nuestro pueblo, por lo menos las enormes ganancias derivadas de él servirían para beneficio colectivo. ¡Qué lección del Benemérito y de su correspondiente **legislatura**!

Afortunadamente, en el tema de los casinos, la presente legislatura no se tiene que enfrentar a una industria del casino ya establecida ni a una costumbre general ya arraigada en México de jugar en ellos, hipótesis que nos animaría a proponer como mal menor la legalización de casinos para la asistencia pública, pero ése no es el caso: los intereses oscuros que animan la iniciativa original de casinos buscan **crear** y/o profundizar la dependencia a una **nueva adicción** en beneficio de unos cuantos. Si se hablara de casinos para la asistencia pública, estoy seguro de que todo el desmedido esfuerzo que han empeñado muchos funcionarios, pseudoempresarios y legisladores en la perniciosa iniciativa se evaporaría como por arte de magia, pues lo que quieren no son casinos que sirvan al pueblo de México, lo que quieren son casinos que sirvan a unos cuantos mercaderes de la adicción, que son los que verdaderamente están detrás de la perniciosa iniciativa.

VII. No debe premiarse a los dueños de casinos clandestinos ni a los beneficiarios de la corrupción. Algunos legisladores y funcionarios han esgrimido como desesperado argumento para la legalización de los casinos el hecho de que existen de todos modos en la clandestinidad algunos *bingos*, *yaks*, *calientes* y otros lugares de apuesta diversos, y que sería mejor tenerlos legalizados. Olvidan estos personeros que la clandestinidad siempre existe y no por ello tal clandestinidad debe obligar al legislador a legalizar las actividades prohibidas por el simple hecho de que existan. A guisa de ejemplo, considérese (aunque puede ser muy rentable y éste sí con un enorme potencial de captación de divisas) el turismo sexual infantil, el

cual existe clandestinamente en nuestro país; creo que, por lo menos todavía, ningún legislador se animaría a apoyar la legalización de tan aberrante actividad. Desde el punto de vista de la congruencia, los casinos y los burdeles infantiles son igualmente degenerativos, degradantes y perniciosos. Es más: a diferencia del turismo sexual infantil, los casinos son incluso probadamente más adictivos. ¿Es labor del legislador sacarlos de la clandestinidad simplemente porque de todos modos existen? Desde luego y categóricamente: ¡No! Hacerlo así sería premiar a quienes violaron la ley.

Los funcionarios de la Secretaría de Gobernación, el secretario de Turismo (Rodolfo Elizondo) y los diputados que proponen legalizar casinos están apostando a seguir una estrategia de hechos consumados. **Segob “alerta”** que existen muchos casinos clandestinos pero **se hace de la vista gorda y no los combate, como es su obligación**, mientras que Rodolfo Elizondo y los diputados procasinos le hacen el juego a los cabilderos procasinos desgañitándose y diciendo que, si de todos modos existen, hay que legalizarlos.

VIII. El juego en casinos y en salas de apuesta permanentes es esencialmente ilícito, leonino y doloso. Conforme a derecho, una actividad que tiene como base el engaño, el abuso y el aprovechamiento leonino de la suma ignorancia y la notoria inexperiencia de las mayorías, en lo que respecta al carácter inequívocamente probabilístico del juego de azar, no debe, desde luego, ser autorizada.

En el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la libertad de dedicarse a cualquier actividad, **siempre y cuando esta actividad sea lícita**, y se determina además que debe vedarse cualquier actividad “cuando se ataquen los derechos de terceros”, o “cuando se ofendan los derechos de la sociedad”.

La doctrina jurídica define el engaño como el comportamiento dirigido a engendrar error ajeno, y, por definición, el error de derecho engendra la nulidad.

Por su parte, el Código Civil Federal en su artículo 17 establece que: “Cuando alguno, explotando la suma ignorancia, notoria inexperiencia (...) obtiene un lucro excesivo que sea evidentemente desproporcionado a lo que él por su parte se obliga, el perjudicado tiene derecho a (...) la reducción equitativa de su obligación (...)”.

Además, el artículo 1795 del Código Civil Federal establece que un “contrato puede ser invalidado”, entre otras causas, “por vicios

del consentimiento”, mientras que el artículo 1812 del mismo ordenamiento establece que: “El consentimiento no es válido si ha sido dado por error (...) o sorprendido por dolo”.

Asimismo, el artículo 1822 del Código Civil Federal establece que: “No es lícito renunciar para lo futuro la nulidad que resulte del dolo (...)”.

También dice el artículo 1815 que: “Se entiende por dolo (...) cualquier sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él (...) y por mala fe la disimulación del error (...) una vez conocido”.

Además el artículo 1813 establece que: “El error de derecho o de hecho invalida el contrato, cuando recae sobre el motivo determinante de la voluntad de cualquiera de los que contratan (...)”.

La ciencia matemática de la probabilidad establece inequívocamente que en los juegos de azar, llevados a cabo de forma reiteradamente repetitiva y constante, **es absolutamente seguro que la casa ganará**, pues, en prácticamente todos los juegos de azar, la casa se reserva un número de posibilidades de éxito casi infinitamente mayor que el de cualquier otro participante. Por lo tanto, lo esencial, en cualquier relación de juego, es una infinita desproporción entre las posibilidades del jugador-cliente respecto a la casa de juego.

Si se razona lo anterior, no cabrá duda de que la casa de juego, en todo momento, está en una situación más que privilegiada y por lo tanto incita a caer en el error al jugador que ingenuamente cree que puede ganar. Pero, como además lo hace con pleno conocimiento de que tiene absoluta ventaja sobre el jugador-cliente, se está, sin lugar a dudas, ante una conducta de mala fe.

Siendo esto así, la notoria inducción al error e inherente mala fe hacen de las actividades de las casas de juego, y en especial de los casinos, **actividades ilícitas prohibidas por nuestra Constitución**. Por lo tanto, tratar de legalizarlas, como pretenden los promotores de casinos, es absolutamente contrario al derecho más elemental.

No es extraño, por tanto, que la mayor parte de las legislaciones del mundo hayan visto históricamente al juego en casinos como una actividad criminal, pues, en efecto, el casino o casa de juego siempre abusa de los jugadores-clientes.

*IX. “Legalizar” los casinos y salas de juego permanentes es otorgar a los mercaderes de la adicción el inmerecido **privilegio** de poder quitarle*

impunemente su dinero y patrimonio a los ciudadanos. Así, por ejemplo, cuando los promotores de casinos hablan de que en muchos países hay casinos, con toda mala fe omiten decir que las legislaciones de prácticamente todos los países circunscriben la operación de los casinos a muy restringidas regiones, estados o localidades, protegiendo a la enorme mayoría de su población de los efectos nocivos de esta actividad.

X. Los casinos de las reservaciones indias son sólo mascaradas de los dueños de los casinos de Las Vegas. Se trata de la centenaria infraconsideración hacia los indios estadounidenses, quienes sólo han sido utilizados para **justificar** la manga ancha ofrecida a las mafias de gánsters, que trasladaron muchas de sus operaciones de las grandes ciudades, como Nueva York o Chicago, a Nevada y las reservaciones indias. El resultado ha sido el abuso que tales comunidades han sufrido por décadas a manos de los herederos de los mafiosos, quienes, mediante artilugios legaloides, se han posicionado como supuestamente honestos empresarios del juego. Esto es: los casinos no han servido para mejorar las condiciones de los pueblos indios, sino para degradarlos aún más y hacerlos víctimas fáciles de los leoninos intereses de los mafiosos. Cabe hacer notar que Sergio Estrada Cajigal, cuyo gobierno en el estado de Morelos ha sido infiltrado por el narcotráfico, firmó un acuerdo con la corporación india Oneida para operar casinos en cuanto se legalicen, por lo que no pierde oportunidad para impulsar la legalización.

XI. México ya tuvo casinos a principios del siglo xx: la historia negra que dejaron no debe repetirse. A quienes argumentan la necesidad de los casinos para poder detonar la actividad turística y, como consecuencia, el desarrollo del país, deberíamos recordarles que, con todo y contar con los casinos más concurridos de la época (1910-1930), México continuó sumido en la pobreza y solamente unos cuantos vividores lograron amasar grandes fortunas, a saber: aquellos que conseguían los permisos respectivos para la instalación de casinos (influyentes cercanos al poder), aquellos que otorgaban los permisos (autoridades civiles y militares) y los propietarios –casi todos estadounidenses y/o asociados a las mafias que después fundarían Las Vegas.

XII. La libertad no es excusa. Otro argumento baladí que utilizan los dueños de casinos es que el ciudadano debe tener la libertad de jugar.

A estos cínicos debe recordárseles que es función del Estado y de la sociedad proteger a sus miembros minimizando las posibilidades de daño. El suicidio, por ejemplo, es una anomalía que el Estado tiene la obligación de evitar. Si hoy los legisladores tienen la oportunidad de prevenir problemas y costos sociales mediante el estricto acotamiento del juego de apuestas prohibiendo terminantemente los casinos y las salas de apuesta permanentes, su deber es precisamente ése y no escudarse en absurdos argumentos que sólo buscan justificar el despojo social basado en la inhumana explotación y agudización de trastornos mentales incurables, para beneficio de unos cuantos gamberros.

Propuestas

Las siguientes propuestas sí están hechas pensando en México, los legisladores deben hacerlas suyas si realmente les importa la sociedad.

Con objeto de facilitar a los legisladores una guía, fundamentada en años de investigación científica social realizada por innumerables instituciones y académicos sobre los efectos del juego con apuestas, y con el fin de evitar que los dueños de casinos y operadores de salas de juego permanentes del tipo caliente, y sus respectivos esbirros en el Congreso, tomen como pretexto la necesidad de regular juegos tradicionales derivados de usos y costumbres, para sumir al país en la dinámica de la explotación y el fomento masivo de la enfermedad mental para beneficio de sus mezquinos intereses, se propone lo siguiente:

1. Jugar en la lotería o en carreras parejeras no causa gran daño, jugar en los casinos sí. Existe una gran diferencia entre los sorteos y juegos tradicionales, respecto de los casinos y las salas de juego permanentes del tipo caliente. La gran diferencia está precisamente en el carácter **permanente** de estos últimos y del carácter incesante del juego que se da en el casino y en la sala de juego. Es decir: la lotería, los pronósticos deportivos, el hipódromo o el palenque no representan graves problemas para la salud mental precisamente porque existen grandes pausas entre carrera y carrera, entre pelea y pelea, o entre sorteo y sorteo. Esto significa que el jugador se ve

obligado a esperar un tiempo considerable antes de tener oportunidad de volver a jugar. Este tiempo de espera es muy importante y útil para que los mecanismos psicológicos de racionalización y de defensa tengan tiempo de actuar. Así, el jugador tendrá ocasión de pensarlo más de dos veces antes de tomar la decisión de arriesgar su patrimonio, y la ludopatía tendrá en consecuencia mucho menos posibilidades de manifestarse y perjudicar al jugador y a la sociedad.

El grave problema está en los casinos y las salas de apuesta con juegos continuos y permanentes, pues están diseñados expresamente para crear una atmósfera que aisle al jugador del mundo exterior: no tienen ventanas o éstas se encuentran muy alejadas, para que no se perciba fácilmente si es de día o de noche; el ambiente está creado para fomentar larguísimas estadías, y el servicio de bebidas alcohólicas busca debilitar la resistencia consciente y racional del jugador: son los lugares más propicios para la ludopatía, **por tanto, no deben ser autorizados.**

*2. Los juegos tradicionales no continuos de ferias y fiestas típicas reconocidas deben ser operados en un esquema **para la asistencia pública.***

Las carreras parejeras, las peleas de gallos, la lotería popular mexicana no permanente, los hipódromos, los galgódromos, los frontones de cesta punta y *jai alai* (pelota vasca), deben ser operados por el gobierno federal en un esquema similar al de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, cuidando que las utilidades de su operación se repartan entre el municipio, la entidad federativa y la Federación. Para tal efecto, podría crearse, integrado a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, un Sistema Nacional de Juegos Tradicionales para la Asistencia Pública (Tradijuegos para la Asistencia Pública).

Cada municipio sólo podría realizar los juegos tradicionales durante **siete días al año**, y sólo en fechas coincidentes con la *feria tradicional reconocida*. Cada municipio sólo podría registrar una sola feria tradicional reconocida al año.

El municipio o delegación interesado propondría a Tradijuegos, con un año de anticipación, y fundamentado en la celebración de una feria tradicional reconocida, la solicitud de organización del (de los) juego(s) tradicional(es) de su interés, proponiendo las instalaciones

adecuadas, de acuerdo con el reglamento que para tal efecto expediría Tradijuegos.

Se considera una *feria tradicional reconocida* aquel evento cultural, típico, comercial, artesanal, industrial, de servicios, folclórico, piscícola, silvícola, agrícola y/o ganadero que se haya realizado ininterrumpidamente durante 50 años o más en el mismo municipio o delegación; que pueda demostrar, mediante certificación independiente, una concurrencia de al menos 5 000 personas; y que cuente con facilidades de alojamiento de categoría turística de al menos 200 habitaciones.

Se daría un plazo de cinco años improrrogables a partir de la expedición del reglamento de Tradijuegos para que este organismo hiciera acopio de la logística y el personal necesarios para operar los juegos tradicionales descritos en todas las ferias tradicionales reconocidas del país, con los recursos que para tal fin sean transferidos por la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y por Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, de acuerdo con un esquema presupuestario *ad hoc* y autofinanciable. Durante esos cinco años de transición, Tradijuegos y la Secretaría de Gobernación, de común acuerdo, podrán autorizar la operación privada de los juegos tradicionales de conformidad con los criterios anteriores y bajo la vigilancia de Tradijuegos.

Tradijuegos deberá expedir su reglamento en un plazo no mayor a dos años, contados a partir de su constitución.

3. *Los hipódromos, galgódromos, frontones de cesta punta y jai alai, deberán ser operados por el gobierno federal en un esquema **para la asistencia pública**. Los particulares **nacionales** que posean o construyan instalaciones de este tipo podrán beneficiarse de los ingresos de la operación mediante el siguiente esquema:* Durante los primeros veinte años de operación de dichos establecimientos, la cifra que resulte de restar a los ingresos los gastos de operación derivados directamente del juego se repartirá como sigue: 60 por ciento para el inversionista, 10 por ciento para el municipio o delegación, 10 por ciento para la entidad federativa y 20 por ciento para el gobierno federal; a partir del vigésimo año, 20 por ciento para el inversionista, 20 por ciento para el municipio o delegación, 20 por ciento para la entidad federativa y 30 por ciento para la Federación.

Durante los primeros cinco años de operación, la mitad de los porcentajes asignados a cada uno de los tres niveles de gobierno deberá

destinarse al presupuesto de Tradijuegos, a fin de que complete su estructura de trabajo.

Los ingresos derivados de actividades o negocios complementarios, tales como restaurante, bar o entretenimiento, se gravarán convencionalmente y serán operados por el propietario o por quien él designe. Sólo podrán instalarse un máximo de tres establecimientos de cada tipo por entidad federativa, y nunca más de uno en un mismo municipio, atendiendo al principio de primero en tiempo, primero en derecho.

4. *Podrían autorizarse “casinos tradicionales temporales” en ferias tradicionales reconocidas (sólo un casino tradicional por entidad federativa al año).* En atención a que, por ejemplo, la Feria de San Marcos, en el estado de Aguascalientes, es un reconocido evento tradicional con un innegable valor cultural enraizado, se propone que Tradijuegos opere de manera **temporal**, durante un máximo de siete días al año, y sólo durante la celebración de la feria, un casino tradicional. Las demás entidades federativas podrían solicitar también a Tradijuegos la operación de un casino tradicional temporal durante un máximo de siete días, siempre y cuando certifiquen que se realizará en el marco de una feria tradicional reconocida.

5. *Todos los jugadores en hipódromos, galgódromos, frontones, juegos tradicionales, y casinos tradicionales temporales en ferias, deberán ser plenamente identificados* con su credencial de elector y su cédula de identificación fiscal (en el caso de estar obligados a inscribirse en el registro federal de contribuyentes, de acuerdo con las leyes correspondientes). Las personas no obligadas deberán, además de identificarse con su credencial de elector, proporcionar su CURP; los extranjeros se indentificarán con su pasaporte y el documento migratorio que pruebe su legal estancia en el país. A cada transacción deberá corresponder su respectivo comprobante fiscal. De este modo podría minimizarse el *lavado de dinero*.

6. *En ningún caso se deberá permitir la operación de máquinas tragamonedas de apuesta.* Son terriblemente nocivas y adictivas.

7. *En ningún caso debe permitirse el juego por internet.* La policía cibernética dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública federal y la Procuraduría General de la República serían responsables de perseguir este tipo de fraude proveniente de portales electrónicos originados en el país. La Secretaría de Gobernación debe ser responsable de

informar a la población sobre los riesgos de fraude al jugar en portales electrónicos extranjeros.

8. *Sólo debe permitirse la operación de casinos en cruceros con itinerario internacional en travesía a más de trece millas de la costa.* En ningún caso debe permitirse el juego a bordo de otras embarcaciones, aeronaves o transportes.

9. *Deben quedar prohibidos en el territorio nacional los casinos permanentes y las salas de juego permanente tipo “caliente” o “yak”.* Su operación viola la ley vigente, y ésta se realiza gracias a corruptelas dentro de Segob que “misteriosamente” se ha hecho de la vista gorda.

10. *No deberá permitirse ningún otro tipo de juego con apuesta.*

11. *No debe permitirse la publicidad de juegos de apuesta tradicionales.* Sólo podría difundirse la feria o establecimiento correspondiente, integrando la frase “el juego con apuestas es adictivo y agudiza la ludopatía” en al menos una quinta parte del mensaje. La misma frase debe colocarse de tal manera que sea visible en todas las áreas de juego.

12. Debe quedar prohibido el acceso o permanencia en las áreas o instalaciones de juegos con apuesta a los menores de edad y a quienes estén bajo los efectos del alcohol o estupefacientes; el consumo de bebidas alcohólicas se debe limitar a cuatro bebidas estándar por persona por día.

13. En las áreas donde se realicen juegos con apuestas no se deberá otorgar crédito a los usuarios, así como tampoco recibir títulos de crédito, tarjetas de crédito o débito, ni contar con cajeros automáticos funcionando a menos de 200 metros.

14. Ningún área de juego con apuestas deberá ofrecer servicio anexo de hospedaje, ni estar localizada dentro de plazas comerciales permanentes, aeropuertos o terminales de pasajeros marítimas, ferroviarias o de autobuses.

15. Debe prohibirse la venta, distribución o difusión de juegos de apuesta o sorteos que se realicen en el extranjero.

Diputado(a):

*Tu atenta consideración y respaldo a estas **propuestas** garantizará el minimizar los terribles efectos del juego patológico, reducir el lavado de dinero, atacar frontalmente los mecanismos de financiamiento de la delincuencia organizada, combatir la inseguridad pública, fomentar*

verdaderamente el turismo y asistir públicamente a quienes más lo necesitan, evitando a la vez que unos cuantos fariseos del juego le roben a millones de familias mexicanas la salud mental, la tranquilidad y el bienestar. Asume estas propuestas como propias, salva a México de los mercaderes de la adicción: ¡Di no a los casinos, sí al turismo nuevo!

El modelo de casinos
de las tribus de indios en los Estados Unidos

*Hernán García-Corral F. / César de la Garza G.**

En la actualidad, se llevan a cabo en el territorio nacional diversas actividades vinculadas a los juegos con apuestas, sorteos e incluso casinos clandestinos.

El control de la autoridad a este respecto es poco o nulo en la mayoría de los casos. Esto es una realidad que no se puede ignorar. Frente a la alternativa de prohibir este tipo de actividades, que en la mayoría de las sociedades son por demás controvertidas, el Estado debe regularlas de manera estricta, para que fomenten el desarrollo regional, la inversión extranjera directa y estable, el empleo seguro y bien remunerado, el turismo, la seguridad y el mejoramiento del entorno comunitario. Consideramos que no se trata de un dilema moral, sino más bien de una realidad que la autoridad no debe ignorar. El prohibirla, o el regularla de acuerdo con esquemas anacrónicos que generan un alto grado de discrecionalidad, significaría desviar recursos importantes que pudieran ser destinados a satisfacer las necesidades más apremiantes de diversas comunidades del país. No

* Juristas Asesores, S.C., Litigio y Consultaría Internacional.

se trata de promover, sino de regular, de manera tal que los juegos con apuesta, sorteos y casinos sean una actividad rigurosamente supervisada por el Estado, a fin de que se traduzcan en un beneficio comunitario y no en la generación de vicio y criminalidad.

Existen razones políticas, sociales y económicas que justifican plenamente la correcta y adecuada regulación de los juegos con apuestas, ya que México encara un horizonte de grandes complejidades. En este contexto, podemos enmarcar el objetivo general de esta propuesta: regular, controlar los juegos con apuestas, que hoy operan al margen de la ley, a fin de fomentar la inversión nacional y extranjera para crear empleos bien remunerados y elevar la recaudación fiscal, mediante la implementación de un sistema de controles que proporcione a la autoridad, usuarios y público en general, condiciones de transparencia que garanticen la buena marcha de la actividad. Asimismo, se busca garantizar que los ingresos que el Estado perciba por la realización de estas actividades sean destinados efectivamente a las regiones que menos tienen.

Las actividades de juego con apuesta debidamente reguladas, reglamentadas y supervisadas pueden llegar a ser importante vehículo de recaudación. Esta propuesta prevé los esquemas para que esto se haga realidad, al obligar a los locales de juegos con apuesta y casinos a cumplir con sus obligaciones fiscales en tiempo y forma. Entre más eficientes sean los mecanismos de control interno de las instalaciones de juego con apuesta y casinos, mayor transparencia habrá tanto para las autoridades como para el público en general y mayor certidumbre jurídica y paz social. Un esquema de transparencia hace más factible la adecuada observancia de la ley y evita la posibilidad de corrupción.

En ese orden de ideas, se propone la regulación estricta de los juegos con apuestas, principalmente de aquellos que tradicionalmente se ofrecen en los casinos, loterías, salas de juegos de números y centros de apuestas remotas, haciendo uso de la más avanzada tecnología y obligando a los operadores de estas casas de juego a mantener un sistema informático que permita, primeramente, llevar un control estricto de los jugadores, registrando datos tales como identidad, domicilio, registro federal de causantes y cualquier otra información que permita una fácil identificación y rastreo, en su caso. Por otro lado, el sistema que se instale deberá permitir a la autoridad una vigilancia constante, y en tiempo real, de todas las actividades de juego

que se realicen en los centros de juego con apuestas, mediante la transmisión electrónica de datos relativos a la identidad de los jugadores, cantidades apostadas y cualquier otra información relevante, a fin de que la autoridad conozca de forma inmediata la contabilidad del establecimiento. Esto evitará que en estos centros se realicen actos ilícitos tales como el *lavado de dinero*, un delito particularmente nocivo, en tanto que fomenta la proliferación del crimen organizado y atrae otras formas de corrupción y vicio. El sistema propuesto será también una importante herramienta para el fisco, en tanto que garantizará una mayor recaudación al evitar que los operadores de los centros de juego declaren cantidades inferiores a las realmente ingresadas.

Otro punto por considerar es que los ingresos que el Estado perciba derivados de estas actividades constituyen una nueva fuente de recaudación, lo cual no significa la creación de nuevos gravámenes fiscales a la población. Es decir, no se está creando un instrumento fiscal nuevo que afecte a la población en general, simplemente se está regulando una actividad que antes permanecía prácticamente sin regulación y se está recaudando a partir de una actividad que sin duda alguna, en el presente, no es significativa en términos fiscales.

El Estado necesita obtener más recursos para satisfacer las necesidades más apremiantes de la población, y, por otro lado, se sabe que la creación de nuevos impuestos puede desincentivar la actividad económica, aunado esto a la natural aversión que la población tiene a pagar impuestos, sobre todo aquellos que gravan el consumo. Si México se encuentra ya entre las diez economías más grandes del mundo, de todos es sabido que esto no significa nada si no se ataca el grave problema de inequidad que existe en la distribución de la riqueza. Esta inequidad es palpable también en el marcado desequilibrio que existe entre los estados más ricos y aquellos en donde la población a veces carece de la más elemental infraestructura. La instalación de locales de juego con apuestas y casinos es un instrumento que se debe considerar, entre otros, para atacar el problema de poca recaudación fiscal sin crear nuevos impuestos. Además, puede convertirse en corto tiempo en un vehículo importante para afrontar los problemas de desequilibrio en el desarrollo regional.

A efecto de cumplimentar el fin social que se persigue con la autorización de los juegos con apuestas, se debe fomentar que los turistas

(sobre todo los extranjeros) o aquellas personas que disfrutan de estos juegos con apuestas y que tienen los medios suficientes para esta clase de entretenimiento generen una derrama económica que se traduzca precisamente en mejores niveles de vida en las comunidades más necesitadas. La promoción del turismo nacional, pero sobre todo extranjero, debe ser una prioridad en la ubicación y operación de los centros de juego con apuestas y casinos. En suma, la determinación de la ubicación de los centros de juego con apuestas deberá propiciar el despliegue de la actividad económica, preferentemente de comunidades rezagadas y de aquellos centros con potencial turístico, al tiempo que se prohíbe su establecimiento en zonas residenciales, escolares, culturales o deportivas, o sus proximidades.

Ahora bien, de nada serviría privilegiar la instalación de estos centros en comunidades con características específicas si al final de cuentas los ingresos fiscales derivados de estas actividades no se destinan al desarrollo de la propia comunidad. En este sentido, las comunidades económicamente rezagadas donde se instalen los centros de juego con apuesta deben beneficiarse directamente de los ingresos originados por dichas actividades. Diversas experiencias en otros países nos demuestran cómo algunas comunidades muy pobres han visto progresos significativos y en el corto plazo en su entorno gracias a la instalación de locales de juego con apuesta y casinos debidamente regulados. Lo más importante es generar todos los medios legales para que un centro de juego con apuestas o casino exitoso se traduzca en un desarrollo tangible para la comunidad en donde se establece.

En este contexto, los ingresos que el fisco reciba por las actividades de juegos con apuesta y casinos deben destinarse principalmente al combate contra la pobreza extrema, a la dotación de infraestructura, básicamente en las comunidades (salud, educación, seguridad, vivienda y servicios públicos), y, por supuesto, al fomento del empleo productivo. Para estos efectos se propone una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, con el fin de que los ingresos derivados de la actividad de los centros de juego con apuesta se destinen directamente a los lugares en donde estos centros se ubiquen, para coadyuvar al desarrollo, la integración armónica de las distintas regiones y los procesos de descentralización que fortalezcan el federalismo y la mejora de comunidades, municipios y estados.

Esta propuesta parte también del reconocimiento de que es indispensable regular el juego, toda vez que en México se trata de una práctica sumamente extendida, sin control regulatorio alguno y que no genera beneficios en materia de empleo, impuestos, inversión productiva o gasto social a favor de las comunidades donde se produce. Por otro lado, contar con una industria del juego debidamente regulada en México permitirá, además, retener y evitar que salgan importantes sumas de divisas que los jugadores mexicanos gastan en estas actividades en otros países.

Éste es un modesto ejercicio cuyo propósito es dotar a los legisladores y al gobierno de la república de un instrumento de valor económico, político y social para mantener la iniciativa en materias en las que los distintos segmentos de la sociedad han expresado un decidido interés por participar.

Es necesario enfatizar que el tema de la regulación del juego siempre se ha perdido en discusiones de moral pública. Se ha considerado, erróneamente, como un fin en sí misma y no como un medio para promover mejoras en la economía y en los ámbitos social y político. Paradójicamente, se insiste en que los diversos males sociales, de por sí existentes con independencia del juego y sus derivaciones, se verán multiplicados al establecerse un orden legal concebido precisamente para contribuir a su erradicación. Ante estos falsos argumentos, es necesario reafirmar que la ley, y no su ausencia, constituye el mejor instrumento para conducir las relaciones entre los individuos, las instituciones y las naciones. El juego no necesariamente debe ser enemigo de la moral, la cultura y el desarrollo. La regulación de una actividad humana que puede llegar a ser nociva, ayuda a que sus efectos positivos sean mucho mayores a los posibles efectos negativos.

Señalar, como lo hacen algunos grupos de opinión, que una adecuada regulación del juego se asociaría indefectiblemente a un incremento de conductas antisociales como la prostitución, la violencia y el crimen organizado, además de ser inconsistente con la realidad, inhibe la resuelta e indispensable participación de la autoridad y de la sociedad para atender las causas estructurales de los desequilibrios económicos y sociales que propician los males mencionados. Los males sociales existen aun más sin regulación de estas actividades.

La informalidad y el nulo control sobre el juego lo convierten en un elemento de riesgo para la sociedad, además de la pérdida económica

para el fisco que aquello representa, ya que se renuncia a la perspectiva de integrar esta actividad al desarrollo. A lo largo y ancho del país se realizan ferias y palenques que se mueven en amplias zonas de indefinición legal, no pocas veces propiciadas por la falta de mecanismos efectivos de control y supervisión por parte de la autoridad, en medio de un relajamiento de la ley, la cual es superada cotidianamente por los hechos.

En México se cuentan por miles los establecimientos clandestinos, irregulares y a veces hasta insalubres y peligrosos, donde se efectúan juegos de azar con apuesta, que constituyen una expresión de total ilegalidad y que lesionan el interés público. Los efectos inmediatos o duraderos de toda prohibición acaban por revertirse en detrimento de la ley y de la sociedad, por lo que es indispensable establecer un marco normativo que, al reconocer la realidad, encauce estas actividades dándoles su justa dimensión en el entorno social y esclareciendo los tonos oscuros que la ilegalidad, la corrupción y la discrecionalidad les otorgan.

La ley debe propiciar, ante todo, que, al salir de la clandestinidad y la simulación, todas estas actividades produzcan bienestar económico a la comunidad, garanticen la seguridad y respeto a la legalidad, paguen impuestos y generen empleos permanentes y bien remunerados. Éste es el sentido de la presente propuesta, a fin de que, si merece el beneplácito de los señores legisladores a quienes va dirigida, se integre a la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuesta.

Sobre los modelos de casinos*

*Juan Martín Sandoval de Escurdia***

Resumen

El presente documento, realizado y publicado a solicitud de la diputada federal Nancy Contreras Cárdenas (2004), conserva la estructura general de la investigación y tiene el propósito de identificar aquellas menciones escritas que la opinión pública ha hecho sobre la cuestión de los modelos de casinos o sobre aspectos relacionados; de preferencia de los modelos americano y canadiense.

El debate sobre la legislación de los casinos en México se ha extendido por tres legislaturas. Sin embargo, en un estudio realizado en la LVIII Legislatura –el cual es tomado como antecedente de esta investigación–, se concluye que el único acuerdo entre los sectores involucrados en el tema es la necesidad de legislar para

* Versión editada

** Investigador parlamentario de la División de Política Social, adscrita al Servicio de Investigación y Análisis de la Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

controlar de manera clara, estricta y muy específica los juegos de apuestas.

Para cumplir con el propósito trazado se realizó un análisis de la opinión pública escrita que apareció publicada del 19 de agosto de 2002 al 26 de abril de 2004, y se encontró, en 116 notas, un total de 52 menciones relacionadas con el tema.

En este análisis se planteó que:

1. Un modelo busca explicar una cierta realidad en la que intervienen comportamientos humanos en sistemas complejos. Y, dada una solución estratégica para buscar un cambio organizacional, éste resulta de una mejor adaptación entre la organización y su entorno.

Así, según el propósito, los modelos de casinos y la forma como se insertarían en la organización social se definieron a partir de cómo son explicados por los distintos actores sociales en la opinión pública escrita, ya que no siempre usan la palabra *modelo*.

2. De acuerdo con el análisis, se observa que hasta 2004 el debate se centra en **cuál es el modelo de casino en el que los beneficios no se contrarresten con los riesgos como el lavado de dinero, la prostitución, la delincuencia, entre otros, y que esté acorde con las características de nuestro país.**

Sobre este punto, la prensa consigna:

- Aún no se tiene definido un modelo viable
- La administración de Vicente Fox estará atenta para que, en caso de que se apruebe la instalación de casinos, ésta sea con base en el mejor modelo, que ayude a México y que sea el que genere más desarrollo y empleo
- El tema que se debe resolver es sobre el modelo de casino adecuado, que garantice la generación de empleo y beneficio social; que encontremos cómo debe funcionar el órgano rector y regulador para evitar problemas de corrupción, *lavado de dinero* e ilegalidad
- Se debe legalizar un modelo adecuado de casinos y encontrar un punto medio en el que se fomente la creación de empleos, pago de impuestos y se proteja a los hoteleros de los centros turísticos del país, para vigorizar las cadenas productivas

Sin embargo, hablando de modelos, políticas y desarrollo económico turístico del país, el periodista Pedro Estrada Vega dice que la instalación de casinos, en tres a seis años a partir de ahora, en los

principales destinos turísticos del país, al parecer traería más problemas que cumplimiento de las expectativas de desarrollo turístico, tomando en cuenta las actuales debilidades del sistema político mexicano: el Estado, los tres poderes federales y los locales se encuentran en crisis.

Se habla de un modelo compuesto por ocho a 10 casinos en zonas turísticas, fronterizas y ciudades de gran densidad, así como de competir con los Estados Unidos y Canadá en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; crear empleos; capturar el segmento de congresos y convenciones; abatir el juego ilícito, la fuga de divisas y la evasión de impuestos; generar inversión; e impulsar programas de desarrollo social comunitario.

Por otro lado, se argumenta que los casinos no beneficiarían realmente la actividad turística en México, pues “ya han pasado de moda”, y que las ganancias obtenidas se irían a las empresas transnacionales de casinos. Por ello, se dice que México debe apostar a su cultura, a sus playas, a su arquitectura, a su gastronomía y, en general, a la calidad de sus servicios.

Francisco López Mena, presidente de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, afirma que ha faltado orientar el debate para que salga una iniciativa. **Así, lo primero es la propuesta de un modelo específico, se trata de definir qué tipo de casinos quiere este país, ya que el modelo es múltiple en los 141 países que lo tienen y las legislaciones son distintas.**

En este sentido, el debate sobre el *ideal o modelo* requerido por México plantea, entre otros, los siguientes aspectos:

a) El manejo de los casinos

- Que el permiso de instalación de casinos se obtenga a partir de concursos abiertos
- Lo ideal es que fueran concesionados
- El esquema ideal es el de permisos administrativos

Nótese que la discusión ha evolucionado hacia propuestas y mecanismos específicos.

b) El tipo de casino

- *Desarrollar un concepto de “casino municipal”* similar al de los casinos de las reservaciones indias en los Estados Unidos, que contribuya a la generación de riqueza en las localidades, e impulsen su crecimiento y desarrollo, de tal

manera que se genere beneficio social y no sólo beneficio financiero para el ámbito federal.

- *Instalar casinos similares a los del principado de Montecarlo y los de Montreal, Canadá*, donde los centros de apuesta no funcionan en hoteles. Se propone, por ejemplo, la instalación de un *gran casino* en el Centro de Convenciones de Acapulco.
- *Instalar a futuro “megacasinos” como los que existen en Las Vegas*, modelo que sólo se podría afrontar mediante la asociación de grandes empresas mexicanas con extranjeras.
 - A partir de este modelo, José Chapur, director general de la cadena Palace Resorts, considera **viable que el tamaño de los casinos sea como el de los más grandes del mundo**, y estima que de aprobarse la nueva legislación, que entraría en vigor en enero de 2008, se daría tiempo a los inversionistas mexicanos para buscar un socio estratégico y realizar su propuesta.
 - En este mismo sentido, el empresario José María Guardia afirma que instalará el megacasino Juárez Resort and Casino, el cual será la inversión más importante del estado de Chihuahua y de la frontera. Podría contar con un mínimo de 20 millones de dólares en apuestas diarias y promete 1.5 millones de dólares en impuestos a los tres niveles de gobierno, y la generación de hasta 20 mil empleos.

3. En relación con el modelo estadounidense, para Rodolfo Elizondo, secretario de Turismo, el modelo de casinos que le viene bien a México es el estadounidense, debido a que los mexicanos están más acostumbrados a esta forma de juegos de azar, más familiares.

Respecto al mercado de juego en los Estados Unidos, Carlos Mora, vicepresidente de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, comentó que éste alcanza los 50 mil millones de dólares anuales y que más de 600 mil personas dependen de esta industria que se expandió a 47 de sus estados, y que sólo en Las Vegas la operación de los casinos deja 36 mil millones de dólares al año, es decir, el equivalente a tres veces las exportaciones petroleras y cuatro veces las divisas turísticas que capta México.

Como el impacto económico es atractivo, hay diversos grupos de interés cabildeando mediante despachos especializados, funcionarios,

un representante de una ciudad de los Estados Unidos. Incluso empresarios han realizado *ofrecimientos sospechosos* para beneficiar sus intereses, como el que los diputados conocieran Las Vegas, señaló el diputado federal Wintilo Vega.

Entre otros argumentos de rechazo se dice que, hasta la fecha, los delincuentes *de cuello blanco* han encontrado en Nevada la base y el *clima legislativo* ideal para lavar y dignificar negocios originalmente sucios. Por esta razón, hablando en contra del modelo de Las Vegas, en Nevada, se debe tener cuidado de aprobar una ley que beneficie a estos delincuentes. Con base en lo anterior, se encontró que para quienes rechazan la instalación de casinos es necesario establecer un formato adecuado para México, que no es el modelo de Las Vegas, para –adicionalmente– no afectar a otros negocios del sector turístico, como los hoteles.

Por otro lado, se dice que el modelo de Atlantic City, en Nueva Jersey, es el mejor modelo que existe hasta el momento y podría estudiarse para su aplicación en el caso mexicano.

Hoy Atlantic City, que tiene 13 casinos, frente a 500 de Las Vegas, posee el más riguroso control de juego. Su regulación del juego es tan estricta que supera la normatividad y controles que hay dentro de los ámbitos espacial y del armamento.

Alrededor de los casinos hay restaurantes, hoteles, espectáculos y tiendas comerciales, que significan empleos.

4. Contra el modelo canadiense se dice que en él existe una intervención directa del poder estatal y municipal, por lo que no sería el más adecuado.

Sin embargo, es importante señalar que, aun cuando no se denomina *modelo canadiense*, la propuesta del gobernador de Quintana Roo (2002) es que los casinos que se pongan en Cancún sean operados por el estado.

Con base en lo expuesto, se puede concluir que incluso todavía hay diferencias entre los mismos empresarios turísticos.

- Algunos rechazan que se instalen casinos en los hoteles, porque habría *competencia desleal* dentro del gremio; se inclinan hacia el modelo de Montreal y de Montecarlo.
- Otros ponen como ejemplo a Las Vegas, paradigma de positivo binomio hotel-casino. Éste es el típico modelo estadounidense, aunque existen otros tipos, como el de Atlantic

City o el de las reservaciones indias, que es el del casino municipal.

Como se observa, el consenso sobre la instalación de casinos es mayor que en 2002, pero aún se aprecian diferentes concepciones. Es decir, todavía no hay acuerdo sobre el modelo de casinos adecuado para México. Sobre todo, se dice que falta una política de Estado en materia de juego. Esto es claro, según lo afirmado por López Mena respecto a definir qué tipo de casinos quiere nuestro país, ya que el modelo es múltiple en los 141 países que los tienen, y las legislaciones son distintas.

Introducción*

El debate sobre la legislación de los casinos en México se ha extendido por tres legislaturas: LVII, LVIII y LIX. Durante la LVII se presentó una Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuesta, Sorteos y Casinos,¹ la cual motivó la realización de un análisis sobre las propuestas, efectos sociales positivos y efectos sociales negativos de la instalación de casinos, en el que se concluye que el único acuerdo entre los sectores involucrados en el tema es:

...la necesidad de que la ley que controle los juegos de apuestas sea clara, estricta y muy específica. Esto con el fin de mitigar los efectos negativos, además de controlar los tipos de inversión, la operación de los casinos y el hecho de que existan beneficios para los habitantes de los lugares donde se instalen.²

* La pasante de Economía Yeni Yared Méndez Moya colaboró en la realización de esta investigación.

¹ Presentada por el diputado Isaías González Cuevas y respaldada por otros 57 diputados de diversos grupos parlamentarios, fue publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 3 de marzo de 1999 y turnada para su análisis a las comisiones de Gobernación y de Turismo de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en la LVII Legislatura.

² Juan Martín Sandoval de Escurdia y Juan Francisco Zamudio Tadeo, *Los casinos en México y sus principales efectos sociales: Un análisis de opinión pública*, División de Política Social, Servicio de Investigación y Análisis, Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México (DPS, 56), noviembre de 2002, en <<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc.htm>>.

También se concluye que:

...la autorización de casinos en el país provocaría, por un lado, efectos negativos como el incremento de la inseguridad, criminalidad y actos delictivos como el *lavado de dinero* o la aparición de mafias. Y consecuencias positivas como el impacto económico a partir del impulso al turismo, la creación de infraestructura y la entrada de divisas.³

La Comisión de Turismo de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, según consigna *El Universal*:

...presentará una nueva iniciativa de ley para permitir la instalación de casinos en México, donde se plantea:

- La creación de la Comisión Nacional de Apuestas y Sorteos, como el órgano que regulará la instalación de casinos –que estaría presidido por el secretario de Gobernación–, y se imponen candados para la operación de los centros de juego en México
- Se prohíben juegos con apuesta que se realicen de manera virtual a través de cualquier medio electrónico
- Impide que se celebren juegos en los que la apuesta constituya un delito o vaya en contra de la moral, las buenas costumbres y el orden público
- Prohíbe apuestas mayores a 90 mil pesos
- Habría un régimen fiscal especial para los casinos, se crearía un derecho de licencia de 18 por ciento sobre los ingresos netos, distribuable entre el gobierno federal (4 por ciento), el gobierno estatal (6 por ciento) y el gobierno municipal (8 por ciento), esto independientemente del impuesto sobre la renta, IVA, y los que sobre nóminas existan en los estados.⁴

³ Claudia Guerrero, “Advierten división por casas de juego”, en *Reforma*, sección nacional, 26 de abril de 2004, p. 4 A.

⁴ Sobre los impuestos que se cobrarían y su destino al instalarse los casinos en México, Raúl Martiarena señala que, en los países donde se cobra más de 10 por ciento, el juego tiende a desestimarse o se genera juego clandestino. Por lo tanto, se propone –señala Belén Zapata Martínez– la creación de un impuesto de 9 por ciento sobre el ingreso bruto, como contraprestación por el permiso para su instalación y funcionamiento, que se dirigiría al erario en forma tripartita: 3 por ciento a la Federación, 3 por ciento al estado y 3 por ciento para el municipio donde se instale. En esta propuesta coinciden el gobierno y la iniciativa privada (Juan Martín Sandoval de Escurdia y Juan Francisco Zamudio Tadeo, *op. cit.*).

Asimismo, se dice que luego de presentarse la iniciativa se llevará a cabo un foro nacional para lograr su aprobación en 2004.

La consulta se realizará en 10 ciudades, a lo largo de dos semanas, empezando una semana después de que se presente la iniciativa.⁵

El proyecto legislativo, que será dictaminado por la Subcomisión de Infraestructura Turística y Desarrollo, prevé que no podrán jugar en casinos los menores de edad, tampoco podrán entrar personas ebrias, bajo la influencia de sustancias prohibidas o miembros de cuerpos policiacos o militares, con armas, así como quienes sean sorprendidos haciendo trampa. Prevé también sanciones que abarcan desde la cancelación del permiso hasta la prisión por 15 años, al considerar delito conductas tales como falsear información.⁶ En cuanto a los permisionarios, prevé que se sujetarán a:

- Establecer por periodos de 30 años las concesiones obtenidas
- Cumplir las disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
- Cumplir con estrictos sistemas de seguridad internos y externos
- Adoptar los sistemas de control que la Ley determine
- Aceptar ser vigilados por personal de la Comisión
- Entregar a la Comisión informes financieros trimestrales

El propósito del presente análisis es identificar aquellas menciones realizadas por la opinión pública escrita sobre los modelos o aspectos relacionados, de preferencia de los modelos americano y canadiense.

Para cumplir con el propósito trazado se realizó un análisis de la opinión pública escrita que apareció publicada del 19 de agosto de 2002 al 26 de abril de 2004, y se encontró, en 116 notas, un total de 52 menciones relacionadas con el tema.

En general se propone que estos recursos se destinen a seguridad pública en las zonas del casino y zonas aledañas. Que con estos impuestos se creen zonas de desarrollo compartido para evitar el *binomio riqueza-miseria* que se presenta en todos los polos turísticos y que se reinvierta en las localidades para favorecer el desarrollo social en los lugares de instalación de casinos. Incluso, se propone que en caso de cobrar impuestos altos se destine 3% de las acciones a una institución de beneficencia pública local de protección a la población y a los jugadores.

⁵ Jorge Teherán y Sergio Jiménez, "Impulsan diputados otro proyecto sobre casinos", en *El Universal*, 13 de abril de 2004, p. 9.

⁶ Claudia Guerrero, "Consultan aval a casinos", en *Reforma*, 13 de abril de 2004, pp. 1-3.

El documento se integra por cuatro apartados: el primero define qué es un modelo, el segundo aborda el debate sobre el modelo de casino que requiere México, el tercero trata sobre los modelos de Las Vegas y Atlantic City, y el cuarto habla sobre el modelo canadiense.

Sobre la definición de modelo

Con el fin de abordar el análisis, fue necesario definir el término *modelo*, ya que las distintas opiniones no siempre utilizan el término explícitamente. Veamos las siguientes definiciones:

- “No es más que un **esquema simplificado** y simbólico, **destinado a explicar una cierta realidad**. Puede ser expresado en lenguaje vulgar, en términos de lógica aristotélica o en lenguaje matemático. La ventaja de este último reside en que es un instrumento de análisis más poderoso y **permite el estudio de las relaciones simultáneas, características de las ciencias sociales**”.⁷
- “**Abstracción teórica de la realidad que permite manejar lo mejor posible las variables que actúan en una determinada situación**. Punto de partida para la administración racional y medio para analizar y sintetizar situaciones o sistemas complejos. Su confiabilidad en el campo organizacional es relativa, ya que **implementarlos en el marco social de una organización se dificulta por la imposibilidad de predecir comportamientos humanos**”.
- **Conjunto de elementos** (materiales, símbolos, gráficos, ideas o palabras) **para representar un fenómeno real con una finalidad práctica, es decir, aplicable**. Sus enunciados son definiciones simbólicas, que surgen de una resolución previa, del significado limitado que debe otorgarse a los términos técnicos y lógicos del modelo.
- **Recurso descriptivo para explicar la racionalidad en las conductas administrativas**, así como un mecanismo prescrito de normas y criterios a los cuales deben ajustarse las decisiones.

⁷ Jean Romeuf, Guilles Pasqualaggi, Alfred Sauvy, *Diccionario de Ciencias Económicas*, Ed. Labor, México, 1966, p. 611.

Abstrae de la realidad sus elementos relevantes según los términos y las relaciones que se desee destacar.

- Por otra parte, el **modelo de cambio organizacional** es un modelo que permite adaptar la organización al medio ambiente. Los aspectos que lo forman son: 1. El medio ambiente consta de un conjunto de **oportunidades y problemas**. 2. La organización tiene puntos *débiles y fuertes*. 3. Se presenta una adaptación de la organización, que puede ser definida como *buena o pobre*. 4. Si la adaptación es inadecuada, se genera la necesidad de una *definición del problema*. 5. La definición del problema conduce a **soluciones estratégicas opcionales**: formas en que la organización puede buscar una mejor adaptación a su medio. 6. Entre las opciones, se selecciona como *solución estratégica* a la que maximiza la adaptación. 7. Se pone *en ejecución* la solución estratégica. 8. **El cambio organizacional, presentado por la solución estratégica, debe resultar de una mejor adaptación entre la organización y su entorno.**⁸

Según las definiciones, el modelo es un esquema simplificado que explica una cierta realidad y permite, en un momento dado, el estudio de las relaciones simultáneas características de las ciencias sociales. Así mismo, a partir de las variables que actúan en una determinada situación, éste puede sintetizar sistemas complejos.

Sin embargo, implementarlo en el marco social de una organización se dificulta por la imposibilidad de predecir comportamientos humanos. El modelo de cambio organizacional considera oportunidades, problemas, soluciones estratégicas, entre otros aspectos, con el fin de lograr una mejor adaptación entre la organización y su entorno.

En síntesis, un modelo busca explicar una cierta realidad en la que intervienen comportamientos humanos en sistemas complejos. Y, dada una solución estratégica para buscar un cambio organizacional, éste resulta de una mejor adaptación entre la organización y su entorno.

Así, según el propósito de este documento, los modelos de casinos y la forma como se insertarían en la organización social se

⁸ Gustavo Alfonso Cárdenas Cutiño, *Diccionario de Ciencias Económico-administrativas*, Universidad de Guadalajara, México, p. 311.

definen, en lo subsecuente, a partir de cómo son explicados por los distintos actores sociales en la opinión pública escrita, ya que no siempre usan la palabra *modelo*.

El debate sobre el modelo de casinos

De acuerdo con el análisis, se observa que para la opinión pública escrita “existe un consenso generalizado de que los casinos pueden generar beneficios para nuestro país”, en cuanto a incremento de empleos e impuestos, y mayor desarrollo social.⁹ Sin embargo, considera como “gran problema” responder a la pregunta:

¿Cuál es el modelo de casino en el que los beneficios no se contrarresten con los riesgos como el lavado de dinero, la prostitución de menores, y que esté acorde con las características de nuestro país?

Sobre este punto la prensa consigna que:

- **Aún no se tiene definido un modelo viable**, pero hay certeza de que no se permitirá que haya casinos en cualquier lugar y de que habrá montos mínimos de inversión.¹⁰
- **La administración de Vicente Fox no está en contra de la instalación de estos establecimientos y estará atenta para que, en caso de que ésta se apruebe, sea con base en el mejor modelo, que ayude a México y que sea el que genere más desarrollo y empleo.**¹¹
- **El tema que se debe resolver es sobre el modelo de casino adecuado, que garantice la generación de empleo y beneficio social; que encontremos cómo debe funcionar el órgano rector y regulador para evitar problemas de corrupción, lavado de dinero, e ilegalidad.**¹²

⁹ Pedro Estrada Vega, “Casinos innecesarios”, en *Excélsior*, 29 de octubre de 2003, p. 23 A.

¹⁰ Yolanda Cevallos, “Anticipan ley para casinos”, en *Reforma*, 10 de noviembre de 2003, p. 23 A.

¹¹ Guadalupe Hernández y Fernando Pedrero, “Debe México instalar casinos como en EU”, en *El Universal*, 1º de octubre de 2003, p. 1 B.

¹² Yolanda Cevallos, *op. cit.*, p. 23 A.

- **Se debe legalizar un modelo adecuado de casinos y encontrar un punto medio en el que se fomente la creación de empleos, pago de impuestos y se proteja a los hoteleros de los centros turísticos del país, para vigorizar las cadenas productivas** (Raúl Colín, presidente de la Coparmex Cancún).¹³

Como se observa, hay cierto manejo del concepto de *modelo*, como el ideal que México requiere, entre las ventajas y desventajas de los casinos.

En este sentido, se propone un control con altos estándares de supervisión, “aprender de los modelos internacionales de desarrollo de la industria y adaptarlos a las necesidades de la sociedad mexicana, incluidos códigos de ética que establezcan normas de actuación entre los operadores”,¹⁴ y la propia legalización de casinos, como un servicio turístico que amplíe el menú de opciones turísticas, pero que de ninguna manera constituya la oferta turística central que el país puede ofrecer a sus visitantes extranjeros.¹⁵

Adicionalmente, López Mena, presidente de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dice que los casinos deben hacer una inversión lo suficientemente importante como para generar empleo, propiciar la derrama económica en la región, captar la atención de turistas nacionales y extranjeros y aportar, vía impuestos, recursos a la Federación, estados y municipios donde se instalen.¹⁶

Por su parte, Enrique Álvarez Prieto, presidente del Consejo Nacional Empresarial Turístico (CNET), afirmó: “No estamos buscando *casinizar* el país, sino hacerlo más competitivo de manera turística a escala internacional”.

El proyecto empresarial de casinos no es la alternativa final, sino “un *plus*” del producto turístico para el futuro, que deberá reunir tres condiciones: garantizar mil empleos por cada casino instalado,

¹³ Cecilia Higuera, “Operan aquí 1 500 casinos clandestinos”, en *La Crónica*, 15 de enero de 2004, secc. Negocios, p. 26.

¹⁴ Yamel Viloría Tavera, “Congreso aprobará casinos este año”, en *Uno más Uno*, 9 de marzo de 2004, p. 28.

¹⁵ Yamel Viloría Tavera, *op. cit.*, p. 28.

¹⁶ Yolanda Cevallos, *op. cit.*, p. 23 A.

impulsar el desarrollo regional de los destinos y el principal, “que genere turismo interno”.

Dijo que no se debe dejar a las autoridades la designación de los sitios susceptibles de instalación de casinos, “sino al inversionista”, exclusivamente; el gobierno solamente debe “regular, controlar, vigilar”.¹⁷

Asimismo, el escritor Juan María Alponete destaca las ventajas económicas para el Estado, da como ejemplos el funcionamiento de casinos en Francia y en Las Vegas y dice que para rechazar los casinos se elude “que el *lavado de dinero*, el narcotráfico y la inseguridad pública son ya realidades cotidianas en México” con los *juegos clandestinos* ilegales.¹⁸

Finalmente, el jurista José Elías Romero Apis plantea:

...que se defina una política sobre el juego de apuestas, que no existe en México desde la prohibición de los casinos por Lázaro Cárdenas. Se trata de ver en qué forma el texto vigente, o la futura ley de la materia, influye o afectará el desarrollo económico-turístico del país, en sus vertientes interna y receptiva, cuando se hable de un megaproyecto turístico-casinero.¹⁹

Hablando de modelos, políticas y desarrollo económico turístico del país, el periodista Pedro Estrada Vega dice que la instalación de casinos, en tres a seis años a partir de ahora, en los principales destinos turísticos del país, al parecer traería más problemas que cumplimiento de las expectativas de desarrollo turístico tomando en cuenta las actuales debilidades del sistema político mexicano: el Estado, los tres poderes federales y los locales se encuentran en crisis.²⁰ Por lo tanto, dice, existe la necesidad de regular a toda una industria clandestina de juegos que ya opera en el país y cobrarle impuestos.

¹⁷ Pedro Estrada Vega, “No buscan casinizar”, en *Excélsior*, 14 de octubre de 2003, secc. Estados, p. 27 A.

¹⁸ Juan María Alponete, “Casinos y virginidad”, citado en: Pedro Estrada Vega, “Pros y contras”, en *Excélsior*, 10 de septiembre de 2003, pp. 23 y 25.

¹⁹ Pedro Estrada Vega, “¿Y los casinos?”, en *Excélsior*, 17 de septiembre de 2003, pp. 27 y 29.

²⁰ Pedro Estrada Vega, “Casinos ¿sí o no?”, en *Excélsior*, 3 de septiembre de 2003, pp. 23 y 25.

Con la instalación de casinos, continúa, la oferta turística de México sería más competitiva en términos mundiales, y no debemos *rezagarnos*, nuestro país es uno de los pocos países en el mundo que carece de ellos: de 175 de la ONU, 147 los tienen y en América Latina y el Caribe solamente en cinco no existen. El país se estaría perdiendo del ingreso de cuando menos 1 500 millones de dólares anuales por ese concepto. Aparte quedaría por considerar el turismo interno como *cliente potencial* importante, con más de 4 mil millones de dólares anuales.

Si en Las Vegas se ha logrado un dominio aceptable de las conductas delictivas inherentes al funcionamiento de casinos, la situación de México es muy diferente, continúa Estrada Vega, ya que parece muy difícil el control de problemas que serían intrínsecos a los casinos en México: el narcotráfico, el *lavado de dinero*, incremento de la explotación sexual a mujeres e infantes, entre otros.²¹

Hasta aquí se aprecia que, para definir el tipo de casinos que requiere México, habría que considerar según las distintas opiniones, *un modelo viable, el mejor modelo, el modelo adecuado...*

En el caso de México, diversos estudios altamente calificados y confiables permiten suponer que, **con un modelo compuesto por ocho a 10 casinos en zonas turísticas, fronterizas y ciudades de gran densidad**, se podrán alcanzar montos de inversión inicial que oscilan entre los 2.5 y 3 millones de dólares.²²

Siguiendo con los beneficios, por ejemplo, Rolando J. Valenzuela Niemeyer²³ dice que los principales serían la integración de un producto turístico complementado, competir con los Estados Unidos y Canadá en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del

²¹ Francisco López Mena, presidente de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados, dijo que en México hay identificados al menos 1 500 sitios ilegales que funcionan como casinos.

²² Jorge Arturo Hidalgo, "Inician diputados sondeo a casinos", en *Reforma*, 19 de noviembre de 2003, p. 11 A.

²³ Hizo varias investigaciones de campo en casinos de los Estados Unidos, participó en actos como el Foro Nacional sobre la Operación de Casinos en México (1995) y tiene un premio nacional por sus investigaciones sobre casinos.

Norte, crea empleos, capturar el segmento de congresos y convenciones, disminuir fuga de divisas, abatir el juego ilícito, captar impuestos, generar inversión e impulsar programas de desarrollo social comunitario.²⁴

Aquí, cabe acotar que:

- Según Miguel Ángel Torruco, presidente de la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles (AMHM), la instalación de casinos no sería la palanca del turismo, pero sí daría a México “una mejor posición para competir entre otras naciones que sí cuentan con este tipo de establecimientos”,²⁵ y
- De acuerdo con Rafael Suárez Vázquez, presidente de la Confederación Nacional de Empresarios Prestadores de Servicios Turísticos (Conepstur), los casinos no beneficiarían realmente la actividad turística en México, pues “ya han pasado de moda”, y las ganancias obtenidas se irían a las empresas transnacionales de casinos. Propone que “México debe apostar a su cultura, a sus playas, a su arquitectura, a su gastronomía y, en general, a la calidad de sus servicios”.²⁶

Continuando con el modelo de casinos para México, el presidente de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Francisco López Mena, señaló que lo importante es entender que la responsabilidad de los legisladores es definir el tema de los casinos, pues ya se pasaron tres legislaturas analizando si conviene o no a México tener casinos, y ya llegó el momento de definir el punto.

Lo primero es la propuesta de un modelo específico, se trata de definir qué tipo de casinos quiere este país, ya que el modelo es múltiple en los 141 países que lo tienen y las legislaciones son distintas.

En este sentido, López Mena dijo que está analizando la posibilidad de hacer una consulta para que el pueblo mexicano decida si los quiere o no, pues un casino tiene ventajas, pero no podemos soslayar los riesgos que trae y que la sociedad no está dispuesta a

²⁴ Pedro Estrada Vega, “No buscan casinizar”, en *op. cit.*, p. 27 A.

²⁵ Pedro Estrada Vega, “Pros y contras”, en *op. cit.*, pp. 23 y 25.

²⁶ *Idem.*

correr.²⁷ Como se ve, ha faltado orientar el debate para que salga una iniciativa.²⁸

Siguiendo con el *ideal* o *modelo* requerido por México, veamos, por ejemplo, la forma en que se plantea el manejo y el tipo de casinos:

a) El manejo de los casinos. Sobre la regulación y normatividad para los casinos,²⁹ las propuestas consideran que la ley debe permitir su cumplimiento de una forma clara y sencilla y que la reglamentación sea especial, para prevenir problemas derivados de la operación, ante la falta de experiencia en este terreno, e incluso estricta, para evitar la proliferación de mafias del juego.

En este mismo sentido, la Concanaco propone crear la Comisión Federal de Casinos con la participación del Consejo Nacional Empresarial Turístico, las distintas instituciones oficiales y no gubernamentales involucradas en la verificación de la correcta operación de estas salas de juego. Es una propuesta para regulación que se planteó en la Subcomisión de Casinos de la LVII Legislatura.³⁰

Enseguida, algunas opiniones sobre la figura para la explotación de los casinos:

- **Que el permiso para la instalación de casinos se obtenga a través de concursos abiertos,**³¹ plantea la Concanaco, con el fin de que se eviten los monopolios, ya que no contribuyen al desarrollo de las sociedades, para lo que hay que establecer condiciones que garanticen equidad en la competencia.

²⁷ Gilberto Valdez, “Volverán a analizar diputados conveniencia de casinos”, en *La Crisis*, 14 de abril de 2004, p. 10.

²⁸ Yamel Vilorio Tavera, “Prevén humo blanco en aprobación de casinos”, en *Uno más Uno*, 14 de abril de 2004, p. 18.

²⁹ Raúl Martiarena y Alberto Vega Vieyra, en Juan Martín Sandoval de Escurdia y Juan Francisco Zamudio Tadeo, *op. cit.*

³⁰ Alberto Vega Vieyra, *Casinos en México, Fox tiene la última palabra*, citado en Juan Martín Sandoval de Escurdia y Juan Francisco Zamudio Tadeo, *op. cit.*

³¹ *Licitación*. Acción de poner en precio, de pujar en subasta, de luchar, de contender; significa ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda (*Enciclopedia Jurídica Mexicana*, UNAM-Porrúa, México, 2002).

Concurso. Llamamiento a los que quieran encargarse de ejecutar una obra o prestar un servicio, a fin de elegir la propuesta que ofrezca mayores ventajas (*Diccionario Enciclopédico Océano Uno Color*, Océano, España, 1998).

- **“Lo ideal es que fueran concesionados**, para que estuvieran en manos del gobierno federal, vigilados a través de un consejo mixto de vigilancia, en el que participaran empresarios, representantes de la administración pública y el consejo de administración de la operadora del casino, propone Míriam Cortés Franco, presidenta ejecutiva de la Asociación de Clubes Vacacionales de Quintana Roo”.³²
- **“El esquema ideal es el de permisos administrativos**, ya que esto evitará corrupción, y no el de licitaciones o concesiones. Su aprobación generaría inversiones iniciales de entre 70 y 100 millones de dólares y la creación de mil empleos directos por cada uno de estos establecimientos, estima el Consejo Nacional Empresarial Turístico (CNET)”.³³

Como se ve, aun cuando hay diferencias, la discusión ha evolucionado hacia propuestas y mecanismos específicos. Por ejemplo, para determinar la figura para su explotación, se habla de concursos abiertos, concesiones, permisos administrativos. Esta figura es sólo uno de los criterios para definir un modelo.

b) El tipo de casino. Sobre el tipo de casinos que deben instalarse,³⁴ hasta 2002, la iniciativa privada (AMHM, CNET y la Asociación Mexicana de Desarrolladores Turísticos –Amdetur) tenía tres propuestas diferentes.

- Desarrollar un concepto de *casino municipal* similar a los casinos de las reservaciones indias en los Estados Unidos, que contribuya a la generación de riqueza en las localidades, e impulse su crecimiento y desarrollo, de tal manera que se genere beneficio social y no sólo beneficio financiero para el ámbito federal.
- Instalar casinos similares a los del principado de Montecarlo y los de Montreal, Canadá, donde los centros de apuesta no funcionan en hoteles. Se propone, por ejemplo, la instalación de un *gran casino* en el Centro de Convenciones de Acapulco.

³² “Casinos sí, pero mediante licencias, piden turistas”, en *El Economista*, 1º de abril de 2004, p. 43.

³³ Gabriel Jiménez, “Licitarán la instalación de casinos”, en *El Sol de México*, 12 de abril de 2004, p. 4.

³⁴ Alberto Vega Vieyra, Efe, Raúl Martiarena, citados en Juan Martín Sandoval de Escurdia y Juan Francisco Zamudio Tadeo, *op. cit.*

- Instalar a futuro *megacasinos* como los que existen en Las Vegas, **modelo que sólo se podría afrontar mediante la asociación de grandes empresas mexicanas con extranjeras.**

Nótese, señala el periodista Raúl Martiarena, que la iniciativa privada propone que los casinos sean operados por empresas profesionales extranjeras con 51 por ciento de capital del sector hotelero nacional. Estos casinos podrían funcionar como *inversión ancla*, al igual que los grandes casinos instalados en Montecarlo y Montreal, los cuales atrajeron capitales para diversificar el entretenimiento y la recreación para el turismo.

A partir de este modelo de megacasinos, José Chapur, director general de la cadena Palace Resorts, considera **viable que el tamaño de los casinos sea como el de los más grandes del mundo**, y estima que de aprobarse la nueva legislación, que entraría en vigor en enero de 2008, se daría tiempo a los inversionistas mexicanos para buscar un socio estratégico y realizar su propuesta.³⁵

En este mismo sentido, el empresario José María Guardia afirma que instalará el megacasino Juárez Resort and Casino, el cual será la inversión más importante del estado de Chihuahua y de la frontera. Podría contar con un mínimo de 20 millones de dólares en apuestas diarias y promete 1.5 millones de dólares en impuestos a los tres niveles de gobierno, y la generación de hasta 20 mil empleos.³⁶ Al respecto comentó:

Lo que quiero es poner casinos primero en Juárez, que se deben autorizar ahorita, ya, en este Congreso. La primera licencia va a ser para el Hipódromo de Ciudad Juárez de José María Guardia.

El banco de El Vaticano financia casinos en el mundo, asociado con una financiera Suiza. A esa financiera le piden por ejemplo dinero del Hotel MGM de Las Vegas, donde está el Mirage. Necesitamos para terminar un ala de esta torre. Le presta dinero. No es ilegal.

Los casinos de hoy son el negocio más limpio y legal del mundo, porque para que tú puedas tener un casino en Europa o los Estados Unidos

³⁵ Araceli Cano, "Viable, el nuevo proyecto de casinos, dicen empresarios", en *El Financiero*, 26 de abril de 2004, p. 19.

³⁶ Pedro Estrada Vega, "RET, promotor de casinos", en *Excélsior*, 27 de agosto de 2003, pp. 27 y 28.

eres el hombre más investigado y más limpio del mundo (...) Es decir que quien tiene un casino en Europa o los Estados Unidos es el hombre más limpio del mundo, nada más que los ignorantes están viendo las películas de hace cincuenta, sesenta años, de 1930, de Eliot Ness y los Intocables (...)

El Vaticano reconoce a los casinos, de 1950 en adelante, como lugares que son un negocio, un comercio, como ir a un restaurante de lujo, a una variedad, como ir a Broadway. Los dueños de casinos son los hombres más investigados del mundo. Ellos tiene inversiones en 49 casinos en Europa y 16 barcos-casinos a través de su asociado, el banco, y la financiera de Suiza. La principal empresa de Suiza, que el banco vaticano financiera, se llama Casinos Austria.

(...)

Voy a hacer una ciudad en los terrenos del hipódromo. Con teatros, cines, hoteles, *fast food*, restaurantes de lujo. La inversión la van a poner diferentes gentes: 800 millones de dólares, y serían 2 000 [millones] incluyendo terreno. Será la inversión más importante del estado de Chihuahua y de la frontera. Va a generar 20 mil empleos. Vamos a tener albercas que van a parecer mar, como el Mandalay Bay de Las Vegas.

Cuando ya te cansas, ya te enojas, tienes que hacer las cosas por poder. Les voy a decir el secreto: el TLC, que en Estados Unidos se conoce como NAFTA, dice que en la frontera con los Estados Unidos, 20 millas, podemos tener los mismos negocios. Y en exactamente 16 millas hay un casino que se llama Sunland. Sunland tiene licencia completa de casino. No les interesa tener baraja, *blackjack*, pero están ganando una fortuna con las máquinas tragamonedas.

Me dijeron: usted nada más pide el amparo y en tres días tiene el casino completo.

Ahora usted tiene que correr carreras en vivo porque ellos corren caballos. Yo voy a correr perros tres días a la semana en vivo.

En el caso de Jorge Hank, en Tijuana, el casino más cercano está a 86 millas, que se llama El Cajón. Él no puede adherirse a esa ley, por eso no ha abierto. Él no puede abrir un casino si no se lo da la Cámara de Diputados o el Congreso.

Me dijeron a mí: no pidas amparo hasta enero. Ya en enero si no sale la ley pides amparo, porque ya en enero van a estar corriendo las carreras de galgos. Son cosas que aquí tiene que hacer: o galgos o caballos. Eso fue también por lo que el gobierno le dio el casino a Sunland.

El primer casino se va a llamar Juárez Resort and Casino. Tenemos el bingo más grande del mundo. Vamos a tener dados, baraja, ruleta, *blackjack*.

Las ganancias se van a 20 millones de dólares de apuestas diarias. Son impuestos para la nación, dividido en tres: 500 mil dólares para la Federación, 500 mil para el estado y 500 mil para el municipio. Es el presupuesto de medio año en un mes. Y esto, garantizado, yo me voy a lo bajo.³⁷

En torno al modelo de casinos para México, el debate se ha dado en forma cada vez mas puntual, incluyendo figuras jurídicas para su explotación, tipos y otras características. En adelante se abordan aspectos sobre los modelos estadounidense y canadiense.

El modelo estadounidense

En relación con el modelo estadounidense, para Rodolfo Elizondo, secretario de Turismo, **el modelo de casinos que le viene bien a México es el estadounidense**, debido a que los mexicanos están más acostumbrados a esta forma de juegos de azar, más familiares; aunque tampoco son la panacea para incrementar las divisas y los flujos de visitantes al país. Es sólo una alternativa.³⁸

Un modo de asegurar la transparencia de los casinos –señaló Enrique Álvarez Prieto, presidente del CNET– es formar sociedades con firmas estadounidenses, a las que les conviene proceder de manera legal, pues de lo contrario perderían el permiso que tienen en su país. “Con reglas claras se va a evitar el *lavado de dinero*”.³⁹

Respecto al mercado de juego en los Estados Unidos, Carlos Mora, vicepresidente de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, comentó que éste alcanza los 50 mil millones de dólares anuales y que más de 600 mil personas dependen de esta industria que se

³⁷ Armando Emanuel Vélez y Alberto Ponce de León, “Abriré mi casino con o sin ley”, en *Milenio Semanal*, 18 de agosto de 2003, pp. 10-15.

³⁸ Guadalupe Hernández y Fernando Pedrero, “Debe México instalar casinos como en EU”, en *El Universal*.

³⁹ Guadalupe Hernández Espinosa, “Insiste CNET en el tema de los casinos”, en *El Universal*, 29 de enero de 2004, secc. Finanzas, p. B 3.

expandió a 47 de sus estados,⁴⁰ y que sólo en Las Vegas la operación de los casinos deja 36 mil millones de dólares al año, es decir, el equivalente a tres veces las exportaciones petroleras y cuatro veces las divisas turísticas que capta México.⁴¹

Como se observa, el impacto económico se vislumbra atractivo, es por eso que Julián Angulo, presidente de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, comentó que “hay gente que se están acercando a diversos grupos: hay por ahí un despacho de cabildeo que pide lo escuchemos, además de otro funcionario que es representante de una ciudad de los Estados Unidos.”⁴²

Por su parte, Wintilo Vega, diputado federal, denunció que un grupo de empresarios ha realizado *ofrecimientos sospechosos* para beneficiar sus intereses. En este tenor comentó: “yo estuve en una reunión donde se deslizó la posibilidad de que los diputados conociéramos Las Vegas, lo que se me hace una forma muy torpe y grotesca de querer impulsar una ley de casinos”.⁴³

Contra el modelo de Las Vegas, Nevada

“Debemos tener cuidado de aprobar una ley que beneficie a los delincuentes *de cuello blanco*. Inicialmente Las Vegas tenía esos problemas; las mafias resultaron, pero con leyes rígidas lograron controlarlos”, manifestó Francisco López Mena, presidente de la Comisión de Turismo.⁴⁴

En este mismo sentido, Daniel Olivares Villagómez,⁴⁵ para argumentar su rechazo, hace uso de la historia de la mafia americana:

Benjamin Hymie Siegel, testaferro de Al Capone, conocido como *Bugsy*, aquel gangster que, mediante la fundación del Flamingo & Hotel Casino, y del monopolio ejercido por la transamericana Wire Service, inició y

⁴⁰ Guadalupe Hernández, “Casinos a la mar”, en *El Universal*, 16 de enero de 2004, secc. Finanzas, p. B 5.

⁴¹ Araceli Cano, “Barcos casino, mina de oro”, en *El Financiero*, 29 de enero de 2004, secc. Negocios, p. 23.

⁴² Diego Enrique Osorno, “La industria del juego intenta mover sus ases en San Lázaro”, en *Milenio*, 9 de diciembre de 2003, secc. México, p. 13.

⁴³ Claudia Guerrero, “Niegan sobornos en pro de casinos”, en *Reforma*, 19 de marzo de 2004, p. 15.

⁴⁴ “1 500 casinos clandestinos”, en *Reforma*, 25 de febrero de 2004, secc. Negocios, p. 5 A.

⁴⁵ Representante de la organización Di No a los Casinos, ¡Sí al Turismo Nuevo!

controló la operación de apuestas de carreras de caballos y eventos deportivos en Nevada.

Los especialistas sabemos que estos pioneros trasladaron las operaciones de sus respectivas agrupaciones delictuosas al estado de Nevada, dada la convivencia y franca sumisión de los legisladores estatales, que no dudaron en convertirse en serviles comparsas de la delincuencia organizada que desde entonces y hasta la fecha han encontrado en Nevada la base y el *clima legislativo* ideal para lavar y dignificar negocios originalmente sucios.⁴⁶

Por su parte, Carlos Mora, vicepresidente de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, y Orlando Arroyo Marroquín, presidente del Consejo Coordinador Empresarial del Caribe, coincidieron en que **es necesario establecer un formato de casinos adecuado para México, y que ése no es el modelo de Las Vegas**,⁴⁷ para no afectar a otros negocios del sector turístico, como los hoteles. Además precisaron que se debe contar con una regulación estricta.⁴⁸

El modelo de Atlantic City, Nueva Jersey

Rolando Valenzuela, presidente de Grupo Organizador de Casinos, sugiere que **este modelo es el mejor que existe hasta el momento y podría estudiarse para el caso mexicano**. Menciona que:

Hoy Atlantic City, que tiene 13 casinos, contra 500 de Las Vegas, es lo más riguroso que hay en control de juego. Ellos están regidos por una comisión de juego que depende directamente del gobernador y los congresistas del estado, y una Comisión de Aplicación del Juego que depende de lo que aquí es el procurador general de la república.

Para evitar el *lavado de dinero*, tanto en Atlantic City como en Las Vegas, cualquier premio que sobrepase los 10 mil dólares tiene que ser

⁴⁶ Diego Enrique Osorno, *op. cit.*, secc. México, p. 13.

⁴⁷ Araceli Cano, "Promueven barco-casino en Cancún", en *El Financiero*, 16 de enero de 2004, secc. Negocios, p. 14.

⁴⁸ Miriam Posada y David Sosa, "...Basta de simulaciones, hay que entrarle al toro, afirma el secretario Elizondo", en *La Jornada*, 16 de enero de 2004, secc. Economía, p. 19.

reportado al Internal Revenue Service (IRS), que obliga a que el casino manifieste todos los datos necesarios de las personas que están obteniendo esos premios.

Valenzuela agrega:

Es tan estricta la regulación del juego que supera a lo que es normatividad de los controles que hay dentro de la [industria] espacial y del armamento. Los miembros de esta Comisión de Juego, que son siete personas en cada comisión, es gente de una reputación intachable, la cual es investigada hasta por el FBI; también se hacen investigaciones de los dueños y operadores de los casinos para evitar cualquier tipo de actividad ilícita dentro de estos negocios.

(...)

Los índices de criminalidad se han reducido porque los casinos se interesan en la seguridad de la gente; por ello, de sus utilidades destinan cantidades para fortalecer los programas de seguridad pública, con más carros de policías, más personal y más recursos.⁴⁹

Valenzuela opina que esto debería ser una obligación impuesta desde el momento en que se entrega una concesión y que, de sus utilidades, se emplease un porcentaje para obras sociales.

Sigue Valenzuela:

Los detractores de estos negocios se quejan de que a éstos se les vincula con corrupción, narcotráfico, prostitución, pero nunca han presentado un estudio donde se compruebe que estas actividades van de la mano. Alrededor de los casinos hay restaurantes, hoteles, espectáculos y tiendas comerciales, los cuales significan empleos.

Así mismo, considera a Acapulco y Cancún como los sitios de playa ideales para instalar casinos, y que sería ideal otro casino en la frontera, donde existan los mayores cruces.⁵⁰

⁴⁹ Pedro Estrada Vega, "No buscan casinizar", *op. cit.*, secc. Estados, p. 27 A.

⁵⁰ Marisela López, "Atlantic City, modelo para los casinos", en *Milenio*, 24 de noviembre de 2003, secc. Negocios, p. 35.

Contra el modelo canadiense

Enrique Álvarez Prieto, presidente del Consejo Nacional Empresarial Turístico (CNET), rechaza el modelo canadiense, en el que **“existe una intervención directa del poder estatal y municipal,” y le parece “más adecuado el modelo norteamericano de Las Vegas,** que abre la oportunidad a mexicanos y extranjeros [para] que conozcan el negocio”, sin ningún límite “para los que quieran invertir”, pero cuidando “que no exista *lavado de dinero*”; y remata: “no queremos un turismo nacional casinizado”, sino establecer una “alianza comercial y una marca internacional” de prestigio turístico para México.⁵¹

Es importante señalar que, aun cuando no se denomina *modelo canadiense*, la propuesta del gobernador de Quintana Roo es que los casinos que se pongan en Cancún sean operados por el estado.⁵²

A manera de conclusiones

Con base en lo expuesto, se puede concluir que incluso todavía hay diferencias entre los mismos empresarios turísticos.

Hay quienes rechazan que se instalen casinos en los hoteles, porque habría *competencia desleal* dentro del gremio; se inclinan hacia el modelo de Montreal y de Montecarlo.

Otros ponen como ejemplo a Las Vegas, paradigma de positivo binomio hotel-casino. Éste es el típico modelo estadounidense, aunque existen otros tipos, como el de las reservaciones indias, que es el del casino municipal.

Es decir, aún no se aprecia el acuerdo sobre el modelo de casinos adecuado para México.

Se encontró que la discusión se ha orientado hacia si los casinos se ubican o no en hoteles, y sobre la forma de manejarlos, ya sea por concursos abiertos, concesiones o permisos administrativos.

⁵¹ Pedro Estrada Vega, “No buscan casinizar”, *op. cit.*, secc. Estados, p. 27 A.

⁵² “Ofrece Hendricks a Quintana Roo para casinos”, en: <<http://www.mexicohoy.com.mx/datos/Secciones/Estados/2001/agosto/estados25.html>> [consultada el 19 de agosto de 2002], citado en: Juan Martín Sandoval de Escurdia y Juan Francisco Zamudio Tadeo, *op. cit.*

El consenso sobre la instalación es mayor que en 2002, pero aún se aprecian diferentes concepciones. Sobre todo, se dice que falta una política de Estado en materia de juego. Esto se ve claramente en lo afirmado por López Mena respecto a definir **qué tipo de casinos quiere este país, ya que el modelo es múltiple en los 141 países que los tienen, y las legislaciones son distintas**, por lo que falta orientar el debate.

Bibliohemerografía

Páginas electrónicas

SANDOVAL de Escurdia, Juan Martín y Juan Francisco Zamudio Tadeo: *Los casinos en México y sus principales efectos sociales: Un análisis de opinión pública*, División de Política Social, Servicio de Investigación y Análisis, Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México (DPS, 56), noviembre 2002, en: <<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc.htm>>.

Libros

CÁRDENAS Cutiño, Gustavo Alfonso: *Diccionario de Ciencias Económico-administrativas*, Universidad de Guadalajara, México.

ROMEUF, Jean, Guilles Pasqualaggi y Alfred Sauvy: *Diccionario de Ciencias Económicas*, Ed. Labor, México, 1966.

Periódicos

CANO, Araceli: “Viable, el nuevo proyecto de casinos, dicen empresarios”, en *El Financiero*, 26 de abril de 2004, p. 19.

—————: “Barcos casino, mina de oro”, en *El Financiero*, 29 de enero de 2004, secc. Negocios, p. 23.

—————: “Promueven barco-casino en Cancún”, en *El Financiero*, 16 de enero de 2004, secc. Negocios, p. 14.

CEVALLOS, Yolanda: “Anticipan ley para casinos”, en *Reforma*, 10 de noviembre de 2003, p. 23-A.

ESTRADA Vega, Pedro: “Casinos innecesarios”, en *Excélsior*, 29 de octubre del 2003. p. 23 A.

—————: “No buscan casinizar”, en *Excélsior*, 14 de octubre de 2003, secc. Estados, p. 27 A.

- _____ : “Pros y contras”, en *Excélsior*, 10 de septiembre de 2003, pp. 23 y 25.
- _____ : “¿Y los casinos?”, en *Excélsior*, 17 de septiembre de 2003, pp. 27 y 29.
- _____ : “Casinos ¿sí o no?”, en *Excélsior*, 3 de septiembre de 2003, pp. 23 y 25.
- _____ : “RET, promotor de casinos”, en *Excélsior*, 27 de agosto de 2003, pp. 27 y 28.
- Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, 3 de marzo de 1999.
- GUERRERO, Claudia: “Advierten división por casas de juego”, en *Reforma*, 26 de abril de 2004, secc. Nacional, p. 4 A.
- _____ : “Consultan aval a casinos”, en *Reforma*, 13 de abril de 2004, pp. 1-3.
- _____ : “Niegan sobornos en pro de casinos”, en *Reforma*, 19 de marzo de 2004, p. 15.
- HERNÁNDEZ, Guadalupe y Fernando Pedrero: “Debe México instalar casinos como en EU”, en *El Universal*, 1º de octubre de 2003, p. 1 B.
- HERNÁNDEZ Espinosa, Guadalupe: “Insiste CNET en el tema de los casinos”, en *El Universal*, 29 de enero de 2004, secc. Finanzas, p. 3 B.
- _____ : “Casinos a la mar”, en *El Universal*, 16 de enero de 2004, secc. Finanzas, p. B 5.
- HIDALGO, Jorge Arturo: “Inician diputados sondeo a casinos”, en *Reforma*, 19 de noviembre de 2003, secc. Nacional, p. 11 A.
- HIGUERA, Cecilia: “Operan aquí 1 500 casinos clandestinos”, en *La Crónica*, 15 de enero de 2004, secc. Negocios, p. 26.
- JIMÉNEZ, Gabriel: “Licitarán la instalación de casinos”, en *El Sol de México*, 12 de abril de 2004, p. 4.
- LÓPEZ, Marisela: “Atlantic City, modelo para los casinos”, en *Milenio Diario*, 24 de noviembre de 2003, secc. Negocios, p. 35.
- OSORNO, Diego Enrique: “La industria del juego intenta mover sus ases en San Lázaro”, en *Milenio Diario*, 9 de diciembre de 2003, secc. México, p. 13.
- POSADA, Míriam y David Sosa: “...Basta de simulaciones, hay que entrarle al toro, afirma el secretario Elizondo”, en *La Jornada*, 16 de enero de 2004, secc. Economía, p. 19.
- TAVERA, Yamel Viloría: “Congreso aprobará casinos este año”, en *Uno más Uno*, 9 de marzo de 2004, p. 28.

- : “Prevén *humo blanco* en aprobación de casinos”, en *Uno más Uno*, 14 de abril de 2004, p. 18.
- TEHERÁN, Jorge y Sergio Jiménez: “Impulsan diputados otro proyecto sobre casinos”, en *El Universal*, 13 de abril de 2004, p. 9.
- VALDEZ, Gilberto: “Volverán a analizar diputados conveniencia de casinos”, en *La Crisis*, 14 de abril de 2004, p. 10.
- VÉLEZ, Armando Emanuel y Alberto Ponce de León: “Abriré mi casino con o sin ley”, en *Milenio Semanal*, 18 de agosto de 2003, pp. 10-15.
- “Casinos sí, pero mediante licencias, piden turisteros”, en *El Economista*, 1º de abril de 2004, p. 43.
- “1 500 casinos clandestinos”, en *Reforma*, 25 de febrero de 2004, secc. Negocios, p. 5 A.

Datos para el debate sobre casinos

*Heidy Hellín López Vargas**

Actualmente, el tema de los casinos se encuentra en la agenda legislativa de la Comisión de Turismo; por tal motivo, se ha considerado conveniente realizar la siguiente presentación sobre el tema.

***Datos históricos acerca
del debate sobre
los casinos en México***

- Los primeros antecedentes que se tienen al respecto son de la época del presidente Plutarco Elías Calles, quien por decreto dio inicio a la creación de casinos, con el objetivo de atender a los turistas estadounidenses. En esta época destacaban los casinos de Tijuana.

* Asesora del Grupo Parlamentario del PRD, maestra en Economía con especialidad en Desarrollo Latinoamericano, por la Facultad de Economía de la UNAM.

- El 24 de julio de 1938,¹ durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas, los casinos fueron prohibidos porque se consideraba que propiciaban la decadencia moral, así como por los peligros que representaba la intromisión de la mafia del otro lado de la frontera. Esta decisión fue también un golpe para el maximato.
- El presidente Gustavo Díaz Ordaz buscó revertir la medida anterior y en 1967 concedió un permiso para construir y operar un casino en Acapulco; sin embargo, ante la presión de la opinión pública, dicho proyecto se canceló.
- A partir de la crisis de 1994,² el entonces titular de la Secretaría de Turismo, Jesús Silva Herzog, frenó las peticiones de fin de sexenio que tenían como objetivo legalizar dicha industria y obtener con ello un ingreso previsto de más de 10 millones de turistas extranjeros, al país, para lo cual argumentó que “México aún no se encontraba preparado para la instalación de casinos en centros vacacionales”.³
- En 1995 la Cámara de Diputados promovió el análisis de este proyecto, en Huatulco, Oaxaca, con el propósito de recopilar información relacionada con los beneficios de la operación de los casinos en México. Y, en este año, la Gran Comisión de la Cámara de Diputados sometió al acuerdo del Pleno la realización de un foro de consulta sobre la instalación de casinos en México, en virtud del interés mostrado por diferentes sectores de la población en distintos medios informativos nacionales.⁴
- En 1997, la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados estableció la Subcomisión de Casinos, la cual llegó a las siguientes conclusiones:
 1. Se evidenció la falta de información sólida y suficiente en el caso de los establecimientos clandestinos.

¹ Alberto Vega Vieyra, “Casinos en México, Fox tiene la última palabra”, 24 de noviembre de 2000.

² *El Financiero*, 11 de febrero de 1996, p. 4.

³ *El Financiero*, 27 de mayo de 1995, p. 8.

⁴ Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Reporte de actividades 1995 [en línea], México, 1995.

2. Se advirtió la necesidad de actualizar la ley vigente para combatir la corrupción y la clandestinidad, mediante una nueva legislación, que además contribuyese al desarrollo económico, social y cultural del país.
3. Se reconoció que es indispensable evitar la generación de beneficios indebidos tanto a los particulares como a la autoridad gubernamental, que afecten la vida y la productividad de las comunidades en donde se practica el juego.
4. Se reconoció que el juego con apuestas en México se practica de manera generalizada y es parte de la cultura del pueblo mexicano.
5. Se estableció que el proceso de globalización obliga a añadir complementos a la oferta turística del país.

Puntos a favor de la autorización de los casinos en México

- Se legalizarían los casinos clandestinos⁵
- Se legalizarían los denominados *books*, establecimientos donde se apuesta vía satélite a cualquier clase de deporte o carrera de animales que se realiza en otra parte del mundo⁶
- Aumentaría el número de visitantes extranjeros en el país
- Se captaría de mil a dos mil millones de dólares por este concepto
- Se generaría 150 mil empleos, directos e indirectos
- Se recaudaría impuestos en un monto del orden de los 500 millones de dólares anuales
- Se otorgaría un ingreso adicional a las haciendas públicas federal, estatales y municipales: en general las propuestas planteadas son en el sentido de establecer un impuesto de 9 por ciento (tres por ciento para cada nivel de gobierno) y etiquetar

⁵ Actualmente se calcula que existen alrededor de 1 500 casinos clandestinos en el país, de los cuales 200 se encuentran en el Distrito Federal.

⁶ Luz del Carmen López Rivera, "Sí. Es una alternativa para el desarrollo", en "Águila y Sol" / ¿Abrir casinos en México?, en *Etcétera*, núm. 379, 4 de mayo de 2000.

dichos ingresos para educación, salud, seguridad pública y vivienda

- Una reglamentación adecuada evitaría el *lavado de dinero*
- Se regularía las condiciones laborales de los empleados de dichos centros de esparcimiento, a la fecha totalmente ilegales
- Se eliminaría el poder discrecional de que actualmente goza la Secretaría de Gobernación para otorgar permisos para centros de juegos en ferias regionales
- Disminuiría la corrupción

Puntos en contra de la autorización de los casinos en México

- Los grandes beneficiados serían grupos inversionistas extranjeros, principalmente europeos y estadounidenses
- Dado que los grandes inversionistas serían extranjeros, las utilidades obtenidas saldrían de México, sin crear derrama económica para el país y, por lo tanto, no se estaría contribuyendo ni al desarrollo regional ni al nacional
- Se incrementarían los cinturones de pobreza alrededor de los casinos, generalmente ubicados en zonas de opulencia: la población no obtendría beneficios reales de dicha actividad
- Los empleos generados serían temporales y de baja remuneración, en su mayoría; los trabajadores quedarían fuera de la normatividad laboral
- Dado el nivel de inversión que se requiere para la instalación de un casino, se generarían monopolios
- Se incentivaría el *lavado de dinero*
- Se otorgaría centros de operación al narcotráfico
- Los casinos no serían un detonante del turismo nacional
- Los casinos dañarían la industria hotelera, porque el costo de habitación casi se regala, ya que el negocio es el juego
- Otros estilos de turismo, en los cuales México está comenzando a incursionar, se verían fuertemente afectados, ya que se desviarían recursos a la promoción de los casinos
- Se crearía un espejismo de dinero fácil

- La instalación de casinos traería consigo problemas sociales muy graves, como el fenómeno denominado *ludopatía*
- Se generaría prostitución y drogadicción alrededor y dentro de los casinos
- Traería consigo problemas de alcoholismo y suicidios
- Representan el modelo americano masificado
- Se incrementaría los males sociales ligados históricamente al juego, como son: fortunas perdidas, familias destruidas, crímenes y robos para seguir apostando o pagar deudas de juego
- Los casinos representan un lugar idóneo para la evasión del fisco, pues manejan dinero en efectivo en transacciones rápidas
- Se incrementarían costos administrativos por vigilancia tributaria

Postura del PRD ante la autorización de los casinos en México

La postura del Partido de la Revolución Democrática ante la legalización de los casinos **es en contra**; sus argumentos son muy claros. De instalarse los casinos:

- Los grandes beneficiados serían grupos inversionistas extranjeros, principalmente europeos y estadounidenses, lo cual se traduce en que no se crearía el desarrollo económico regional para el país, argumento de los grupos que promueven dicha iniciativa, esto debido a que las utilidades obtenidas saldrían del país
- Dada la elevada inversión requerida para la instalación de un casino, se generaría monopolios
- Se incrementaría los cinturones de pobreza alrededor de los casinos, los cuales generalmente se ubican en zonas de opulencia, y la población no obtendría los beneficios reales de dicha actividad
- Dichos centros de entretenimiento funcionan como entidades **concentradoras del ingreso**,⁷ ya que basan su negocio en la

⁷ Daniel Olivares V., *Di no a los casinos, ¡Sí al turismo nuevo!*, 25 de marzo de 2003.

captación de ahorro y gasto individuales, que podrían ser destinados a actividades de producción, inversión o consumo

- La población objetivo para las máquinas tragamonedas de los casinos son las personas de ingresos medios y bajos, de las áreas metropolitanas y conurbadas, sectores que perderían cantidades no muy grandes en términos absolutos, pero sí significativas en términos relativos (porcentaje de sus ingresos): en nuestro país, la media del ingreso es de tres salarios mínimos, el equivalente al promedio de gasto en un solo día en una máquina tragamonedas; esto traería aparejado una serie de problemas sociales que se traducirían en un incremento de divorcios y de destrucción de las familias mexicanas
- Los empleos generados serían temporales y de baja remuneración, en su mayoría; los trabajadores quedarían fuera de la normatividad laboral
- Se incentivaría el *lavado de dinero*
- Se otorgaría centros de operación al narcotráfico
- No serían un detonante del turismo nacional
- Dañarían la industria hotelera, porque el costo de habitación casi se regala, ya que el negocio es el juego
- Otros estilos de turismo, en los cuales México está comenzando a incursionar, se verían fuertemente afectados, ya que se desviarían recursos de la promoción de éstos
- Se crearía un espejismo de dinero fácil, para el cual la población joven es un mercado de fácil convencimiento, lo que se traduce en problemas de *ludopatía* desde temprana edad
- Se generaría prostitución y drogadicción alrededor y dentro de los casinos
- Traería consigo problemas de alcoholismo y suicidios
- Representan el modelo americano masificado
- Se incrementaría los males sociales ligados históricamente al juego, como son: fortunas perdidas, familias destruidas, crímenes y robos para seguir apostando o pagar deudas de juego
- Los casinos representan un lugar idóneo para la evasión del fisco, pues manejan dinero en efectivo en transacciones rápidas
- Se incrementarían costos administrativos por vigilancia tributaria

- La industria restaurantera se vería fuertemente afectada debido a que los casinos ofrecen botana y alimentos gratuitos, lo que desincentiva a la población a asistir a restaurantes

Por todo lo anterior, es claro que los “beneficios” que este tipo de actividad traería a la economía mexicana estarían muy por debajo de los altísimos costos que se tendría que pagar por tratamientos de la población, seguridad, etcétera. Al final, los grandes beneficiados serían sólo los inversionistas extranjeros; estos recursos no se destinarían a las actividades productivas, por lo que el desarrollo económico y regional estaría muy lejos de alcanzarse.

Análisis comparativo de la regulación de los establecimientos denominados *casinos* en algunos países de América Latina

*Eduardo Espinoza Pérez**

Introducción

La regulación de los establecimientos denominados *casinos* es por demás compleja y polémica; el debate sobre su legislación en México ha tenido lugar a lo largo de tres legislaturas. No obstante, la visión más uniforme es la que concluye que el único acuerdo entre los sectores involucrados en el tema es la necesidad de legislar para controlar de manera clara, estricta y muy específica los juegos de apuesta.

Hoy en día la regulación de los casinos se ha vuelto a colocar en la agenda legislativa; son varios los puntos que deben ser abordados adecuadamente por esta ley, considerando especialmente las condiciones socioeconómicas de nuestro país.

El juego bajo reglamento y controlado por el Estado puede funcionar sin producir descabros en la población donde se practique, y puede, también, coadyuvar a su desarrollo económico. Tal es el caso de los casinos que funcionan en Las Vegas (en los Estados Unidos),

* Diputado federal por el PRD.

situados en una región desértica e improductiva, que ahora disfruta de una economía floreciente.

El juego no debe ser considerado como productor de turismo sino como su complemento. Valga comentar el caso de las islas del Caribe que, con bellas playas, han complementado su turismo permitiendo el funcionamiento de lujosos casinos.

El derecho comparado, en este caso, nos permite advertir las medidas normativas que han implementado otros países; varios de éstos se han preocupado por tener una normatividad que responda a las exigencias sociales, culturales, de seguridad, entre otras, que requiere la regulación de este tipo de establecimientos.

Regulación de casinos en algunos países de América Latina

A continuación se ofrece una panorámica de lo que sucede en otros países de América Latina en lo referente a casinos y juegos de azar, en rubros como: disposiciones generales, requisitos, procedimientos y/o trámites para la obtención de licencias o autorizaciones para la operación y funcionamiento de casinos; personal que labora en los casinos; infracciones y sanciones; entre otras.

En **Nicaragua** las personas físicas o los socios de una entidad mercantil que pretenda dedicarse a la explotación de juegos no podrán participar en los casinos como socio, director, gerente, apoderado o persona con función ejecutiva si ostentan cualquiera de los siguientes cargos:

- a) Presidente o vicepresidente de la república.
- b) Diputado a la Asamblea Nacional, magistrado de la Corte Suprema de Justicia o Consejo Supremo Electoral, o miembro del Consejo Superior de la Contraloría General de la República.
- c) El procurador general de la república, el fiscal general, los ministros del Estado y directores de entes autónomos.
- d) Los que participen directa e indirectamente en los procedimientos de autorización, fiscalización y control de juegos, entre otros.

Además se establece que esta prohibición rige hasta por tres años posteriores al cese de su cargo.

En el caso de **Venezuela** se señala que la participación del capital extranjero no deberá exceder de 80 por ciento del capital social de la

compañía y que no pueden ser accionistas, directivos, administradores, supervisores ni empleados de cualquier nivel de responsabilidad en un casino o sala de bingo quienes registren antecedentes penales; estén investidos de funciones públicas permanentes, remuneradas, originadas por elección o por nombramiento al servicio de la república, de las entidades federales, de los municipios; o sean miembros de la Comisión Nacional de Casinos, sus cónyuges o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad.

En cuanto a las sanciones e infracciones, en **Costa Rica** las sanciones administrativas abarcan desde la multa hasta la inhabilitación para el ejercicio de este tipo de actos de comercio por un plazo de cinco años.

En el rubro de delitos se señala que será sancionado con uno a cinco años de prisión el que altere o modifique el funcionamiento de los juegos o máquinas autorizadas por la ley, así como el operador de juego que permita que se practiquen juegos prohibidos.

En **Nicaragua** las infracciones se clasifican en: leves, graves y muy graves; las multas van desde los 5 000 hasta los 20 000 dólares estadounidenses.

La vigencia de las licencias o formas de explotación es la siguiente:

Venezuela. Se señala que los permisos de operación de casinos son intransferibles –deberán ser operados por los licenciarios–, tendrán una duración de diez años y podrán ser renovados por periodos iguales.

Costa Rica. La autorización de apertura y funcionamiento se concederá inicialmente por un plazo de cinco años y será renovable por periodos sucesivos de igual número de años.

Uruguay. Generalmente se otorga la facultad para explotar los juegos de azar en casinos, para las temporadas veraniegas, por tres años.

Colombia y Uruguay. En estos países la explotación de los casinos es facultad del Estado. En el caso uruguayo, la facultad es del Poder Ejecutivo específicamente; se rige por los presupuestos anuales, y los ingresos obtenidos son destinados a diversos sectores: salud, comunicaciones, etcétera. En Colombia, será realizada por la Empresa Territorial para la Salud (Etesa), misma que autorizará y suscribirá contratos de concesión con terceros; los ingresos del monopolio de juegos de suerte y azar serán destinados al sector salud.

En el Congreso de **Chile**, hay una iniciativa de ley que busca la regulación de todas las salas de juego, en un solo cuerpo legal, pues actualmente existen leyes especiales, una para cada casino del país.

La propuesta del gobierno prevé la creación de la Superintendencia de Casinos de Juego, como autoridad encargada de resolver los permisos de operación, fiscalizar la administración y explotación de los casinos de juego, en los cuales deberán desarrollarse necesariamente las categorías de ruleta, cartas, dados, bingo y máquinas de azar. En todo caso el permiso de operación establecerá, por cada categoría, los tipos de juego autorizados, así como el número mínimo de mesas de juego y máquinas que deberán operar en el respectivo casino, según la capacidad del mismo.

Los operadores sólo podrán utilizar máquinas e implementos de juegos de azar que se encuentren previamente homologados e inscritos en el registro que deberá llevar la Superintendencia, en tanto que las apuestas sólo se realizarán mediante fichas u otros instrumentos previamente autorizados. Dependiendo del reglamento, las apuestas serán limitadas o sin límite.

No podrán ingresar a las salas de juegos o permanecer en ellas los menores de edad; las personas privadas de razón; aquellas que se encuentren en manifiesto estado de ebriedad o bajo la influencia de drogas; los que, siendo requeridos para ello, no puedan acreditar su identidad; los que porten armas, a excepción de los funcionarios de Carabineros e Investigaciones cuando estén en funciones.

No podrán apostar: el personal de la Superintendencia; los funcionarios públicos y municipales que tengan a su cargo la custodia de fondos públicos; y las personas que, por mandato o encargo de la Superintendencia, ejerzan labores fiscalizadoras en los casinos.

Así mismo, la ley establece que sólo sociedades anónimas cerradas constituidas en Chile podrán optar por el permiso de operación para un casino, y se sujetarán a las normas de control que rigen a las sociedades anónimas abiertas. Sólo podrán constituirse y funcionar con un máximo de 10 accionistas.

La Comisión de Gobierno, que despachó el proyecto, en segundo trámite, acordó que cada región, con excepción de la Metropolitana, podrá tener un casino; adicionalmente se han considerado cinco licencias en el ámbito nacional que se otorgarán a los proyectos más relevantes. Con lo anterior, varias regiones podrán tener más de una sala de juego, pero siempre asociadas a un proyecto turístico.

Adicionalmente se reemplazó el término de *casinos flotantes*, que limitaba la actividad cuando las embarcaciones se encontraban

atracadas o a la gira en un punto determinado, por el de *casinos navegables*, los cuales llegarán a ser hasta cinco y podrán realizar circuitos turísticos que comprendan varias regiones; asimismo deberán disponer de alojamiento para pernoctar.

Se entrega a un consejo resolutivo, dependiente de la superintendencia que se crea, la atribución exclusiva de otorgar, denegar, renovar y revocar los permisos de operación de casinos de juego.

Se establecen los siguiente impuestos especiales:

- a) De 0.07 UTM (unidad tributaria mensual) por cada ingreso a las salas de juego, que será para beneficio fiscal, y
- b) El equivalente a 20 por ciento de los ingresos brutos que obtengan las operadoras de casinos de juego, del cual, cincuenta por ciento se destinará a la municipalidad en que se encuentre ubicado el respectivo casino, para el financiamiento de obras de desarrollo, y el otro 50 por ciento será destinado a financiar obras de desarrollo del gobierno regional en que se encuentre ubicado el casino.

Consideraciones finales

Si bien es cierto que el establecimiento legal de casinos y casas de juego en nuestro país representa riesgos, también lo es que de su prohibición ha resultado la clandestinidad, la corrupción y la delincuencia. El Estado debe asumir con un alto grado de responsabilidad su obligación de combate contra el crimen y la corrupción, a la par de buscar mecanismos recaudatorios diferentes de los que tenemos hasta ahora.

Negar la realidad nunca ha sido la mejor manera de resolver los problemas; afrontarlos, en cambio, puede representar la posibilidad de hacer de una empresa que hasta ahora ha estado en manos de delincuentes, una industria rentable para la nación. Es responsabilidad del Estado proporcionar las medidas de protección y seguridad necesarias para garantizar que así sea. Las formas varían, y al respecto las experiencias internacionales son ilustrativas. Es responsabilidad de los legisladores lograr los consensos necesarios para arribar a una solución que satisfaga a todos los sectores involucrados.

La instalación y operación de casinos en México:
análisis de iniciativas y de opinión pública

*Reyes Tépach Marcial**

Introducción

El debate parlamentario sobre la instalación y la operación de los casinos en México se inició formalmente en la LVII Legislatura, con la presentación de una iniciativa de ley en materia de juegos con apuesta. La discusión sobre este tema ha tenido la particularidad de polarizar a los diferentes actores políticos, económicos y sociales del país, puesto que, a la par de las posibles ventajas económicas, también se prevé importantes desventajas.

Esta investigación tiene como objetivo analizar las iniciativas de ley presentadas en la Cámara de Diputados en materia de juegos y sorteos; también se realiza un análisis de opinión pública, donde se agrupan los posibles impactos económicos favorables y desfavorables por la instalación y operación de casinos en México.

* Investigador parlamentario de la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis, adscrito a la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las iniciativas relacionadas con la apertura y operación de los casinos, analizadas en este trabajo, son las siguientes:

- Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuesta, Sorteos y Casinos, a cargo del diputado federal Isaías González Cuevas, del Grupo Parlamentario del PRI en la LVII Legislatura, disponible en la *Gaceta Parlamentaria* del 3 de marzo de 1999. En ocasiones nos referiremos a ella como iniciativa 1.
- Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, a cargo de los diputados federales Tomás Coronado Olmos y Eduardo Rivera Pérez, del Grupo Parlamentario del PAN en la LVIII Legislatura, disponible en la *Gaceta Parlamentaria* del 29 de agosto de 2003. En ocasiones nos referiremos a ella como iniciativa 2.
- Iniciativa de Ley de Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, a cargo del diputado federal Javier Bravo Carbajal, del Grupo Parlamentario del PRI en la LIX Legislatura, disponible en la *Gaceta Parlamentaria* del 29 de abril de 2004. En ocasiones nos referiremos a ella como iniciativa 3.

La investigación está integrada por tres apartados:

En el primero, se puntualiza que los casinos en México están prohibidos desde 1938, aunque la Secretaría de Gobernación tiene la facultad absoluta y discrecional de autorizar su instalación y operación.

En el segundo, se analizan las iniciativas de juegos con apuesta, descartándose el estudio de los sorteos. Los temas abordados están relacionados con los casinos, el régimen fiscal, el régimen de inversión, el control contra el *lavado de dinero* y la autorización para la explotación de licencias y licencias de trabajo.

Finalmente, se realiza un estudio de opinión pública relacionado con el impacto económico de la instalación y la operación de los casinos en México. Se exponen los posicionamientos a favor y en contra.

Resumen

La prohibición para instalar y operar casinos en México data del 24 de junio de 1938, cuando, en un decreto, el entonces presidente Lázaro Cárdenas ordenó su abolición, aduciendo que, “por su propia naturaleza,

son focos de atracción del vicio, las mafias y la explotación por parte de apostadores profesionales”.

Sin embargo, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, tiene la facultad absoluta y discrecional de autorizar los juegos con apuestas o prohibidos.

En este trabajo se definió a los casinos como establecimientos abiertos al público en los que se realizan juegos de azar con apuesta, de conformidad con una licencia expedida por la Comisión de Juegos, Sorteos y Casinos.

Algunos juegos que se pueden practicar dentro de los casinos son los siguientes: la ruleta, los dados, las cartas y los naipes, la rueda de la fortuna y las máquinas tragamonedas.

Si se aprueba la instalación y operación de los casinos en México, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación (Segob), tendría la facultad de regular esta actividad. Para apoyar a la Segob se crearía una comisión, que sería un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica y operativa. La comisión tendría entre otras funciones regular, autorizar, vigilar y controlar la actividad relacionada con los casinos.

Del análisis de las iniciativas se obtuvo lo siguiente en materia fiscal: en la propuesta 1, se expone que aquellas personas que exploten las licencias para instalar casinos en México tienen que pagar un derecho, el cual se calculará tomando como base el ingreso neto que registre el casino. En las iniciativas 2 y 3, se tendrá que pagar el aprovechamiento por la explotación del permiso; en ambos casos, la base para calcular este gravamen serán los ingresos brutos.

El monto del impuesto y el criterio de distribución sería el siguiente:

En la iniciativa presentada por el diputado González Cuevas, serían dos los derechos que se tendrían que pagar al gobierno federal por el uso y explotación de las licencias:

En el caso de las licencias de trabajo, se cobraría seis por ciento de los ingresos netos, de los cuales, uno por ciento se asignaría al gobierno federal, tres por ciento a los estados y dos por ciento a los municipios. Con las licencias especiales, el cobro sería de cuatro por ciento de los ingresos netos, de los cuales, uno por ciento se asignaría a la Federación y 1.5 por ciento a los estados y municipios, respectivamente.

En la iniciativa presentada por los diputados Coronado Olmos y Rivera Pérez, los aprovechamientos que obtendría el gobierno federal serían de nueve por ciento de los ingresos brutos, recursos que se distribuirían proporcionalmente entre los tres órdenes de gobierno. En la iniciativa del diputado Bravo Carbajal, los aprovechamientos también serían de nueve por ciento de los ingresos brutos, lo que varía es el mecanismo de distribución, que se asigna de la siguiente manera: 20 por ciento para la Federación, 30 por ciento para los estados y 50 por ciento para los municipios.

En el régimen de inversión, la primera iniciativa propone que se puedan constituir sociedades mercantiles que deberán sujetarse a la reglamentación interna en materia de inversión extranjera, es decir que la proporción del capital nacional debe ser 51 por ciento como mínimo. En la iniciativa 2 se establece que 35 por ciento de las inversiones deberán ser mexicanas, y en la iniciativa 3 la relación es de 50 por ciento de capital nacional y 50 por ciento extranjero.

En materia de *lavado de dinero*, los mecanismos propuestos en las iniciativas para regular esta práctica ilícita se dan en dos sentidos: en lo que se refiere al inversionista y al jugador.

Por parte de los inversionistas, éstos tendrán que acreditar el origen lícito de los recursos que estarían dispuestos a invertir, y proporcionar a la Comisión un informe mensual o trimestral de sus ingresos brutos y netos. Asimismo, las autoridades encargadas de regular esta actividad tendrían acceso a los libros contables de cada casino.

Por parte del jugador, en la iniciativa 1, se establece que los titulares de las licencias deben informar a la Comisión, dentro de los cinco días naturales siguientes al evento, si algún jugador realiza transacciones en efectivo superiores a 10 mil dólares estadounidenses. En las iniciativas 2 y 3, el techo permitido para apostar es de 2 mil días de salarios mínimos.

Respecto a las licencias, éstas se definen como el instrumento a través del cual el gobierno federal autorizaría la instalación y operación de casinos. En la iniciativa 1, tendrían una duración de 20 años y podrían ser renovadas por el mismo periodo. En las otras dos iniciativas, las licencias tendrían las siguientes particularidades: en la iniciativa 2, la duración del permiso sería de 25 años, pudiéndose renovar por el mismo periodo. En la iniciativa 3, la duración sería de 30 años y la renovación sería por el mismo periodo. La observación que se

realiza en las tres iniciativas es que ninguna define el número de veces que se puede renovar la licencia o el permiso.

Asimismo, para que una persona física pueda prestar sus servicios como empleado de un casino, con cualquier carácter, requerirá una licencia de trabajo otorgada por la Comisión. En la iniciativa 1, esta licencia se otorgaría a personas mayores de 21 años. En las otras dos iniciativas, la edad mínima para obtenerla es de 18 años. En los tres casos, las licencias de trabajo son intransferibles y tienen una duración indefinida o la que marque el reglamento.

Marco jurídico de los casinos

La prohibición para instalar y operar casinos en México data del 24 de junio de 1938, cuando, en un decreto, el entonces presidente, Lázaro Cárdenas, ordenó su abolición, aduciendo que, por su propia naturaleza, eran focos de atracción del vicio, de mafias, y explotación por parte de apostadores profesionales.¹

Dentro de los casinos se realiza un conjunto de juegos de apuestas y de azar. Para el caso de México, la Ley Federal de Juegos y Sorteos (LFJS) no prohíbe explícitamente los casinos, porque es una figura que nunca se menciona. Únicamente se prohíben los juegos de apuesta y de azar: “*Artículo 1.* Quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas”.

Los juegos permitidos por la LFJS son citados en su artículo 2:

Sólo podrán permitirse:

I. El juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar; el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales; y en general toda clase de deportes;

¹ “Apuestan por los casinos 221 diputados”, en *Debate Legislativo / En Pleno*, núm. 39, México, 25 de mayo de 2004, pp. 14-15.

II. Los sorteos

Los juegos no señalados se considerarán como prohibidos para los efectos de esta ley.

Es importante destacar que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, tiene la facultad absoluta y discrecional de autorizar los juegos con apuestas o prohibidos. Esto se establece en los artículos 3, 4 y 8 de la LFJS:

Artículo 3. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien *apuestas* de cualquier clase (...)

Artículo 4. No podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, o lugar abierto o cerrado, en que se practiquen juegos con *apuestas* ni sorteos de ninguna clase, sin permiso de la Secretaría de Gobernación. Ésta fijará en cada caso los requisitos y condiciones que deberán cumplirse.

Artículo 8. Se clausurará, por la Secretaría de Gobernación, todo local abierto o cerrado en el que se efectúen *juegos prohibidos* o *juegos con apuestas* y sorteos, que no cuenten con autorización legal, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones que según el caso correspondan.²

La aprobación para la instalación y operación de los juegos de apuestas o prohibidos es una facultad absoluta y discrecional de la Secretaría de Gobernación, porque en la LFJS no se establecen los lineamientos, las características, que deben cubrir los establecimientos o los tipos de juegos que se podrán practicar en caso de que esta dependencia federal otorgue la autorización.

En otras palabras, la Ley otorga una facultad absoluta y discrecional a la Secretaría de Gobernación, para expedir o no permisos para determinar que esta actividad sea legal, sin derecho de apelación para los solicitantes.

Las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados en materia de casinos tienen como objetivo regular la autorización para el establecimiento y funcionamiento de los lugares donde se practiquen juegos con apuestas, de azar o prohibidos por la ley actual.

² Las cursivas son del autor.

El efecto inmediato que traería la aprobación para establecer y operar casinos en nuestro país, es la eliminación de esta facultad absoluta y discrecional que tiene la Secretaría de Gobernación con la ley vigente.

Análisis de las iniciativas para autorizar y establecer casinos en nuestro país

En la Cámara de Diputados se han presentado tres iniciativas relacionadas con la apertura y operación de los casinos en México, las cuales se citaron en la introducción de este trabajo.

El análisis de dichas iniciativas que se realizará en este trabajo es exclusivamente para la instalación y operación de casinos; se descarta el estudio de los sorteos. Los temas analizados están relacionados con los casinos, el régimen fiscal, el régimen de inversión, el control contra el *lavado de dinero*, y la autorización para la explotación de licencias y licencias de trabajo.

Respecto a los casinos, en la iniciativa presentada por el diputado González Cuevas, éstos se definen como: establecimientos abiertos al público en los que se realizan juegos de azar con apuesta, de conformidad con una licencia expedida por la Comisión de Juegos, Sorteos y Casinos.

La iniciativa presentada por los diputados Coronado Olmos y Rivera Pérez prohíbe la instalación y operación de casinos; la figura que manejan es la de *establecimientos*; sin embargo, los juegos que proponen son similares a los que se operarían en caso de aprobar alguna de las iniciativas presentadas por González Cuevas o Bravo Carbajal –en ambas se maneja la figura de los casinos (véase el cuadro 1).

De la definición de casino, observamos que en estos lugares se practican juegos con dos características: que sean de azar y que en ellos se pueda apostar. Todos los juegos contienen azar, porque el resultado es incierto, es decir, el éxito o fracaso no se conoce hasta que se lleva a cabo dicho juego. Por lo tanto, la característica más importante de los casinos es que en su interior se realizan juegos que permiten cruzar apuestas.

En las tres iniciativas en análisis, se permite la práctica de juegos con apuestas, aun cuando en la propuesta presentada por los

CUADRO 1. DEFINICIÓN DE CASINOS Y DE ESTABLECIMIENTO

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>Casino: Establecimiento abierto al público en el que se realizan juegos de azar con apuesta, de conformidad con una licencia expedida por la Comisión de Juegos, Sorteos y Casinos.</p> <p>Un casino puede ser parte de instalaciones que incluyan restaurantes bares, cuartos de hotel, áreas de entretenimiento, instalaciones para convenciones o reuniones, tiendas y otras comodidades. Dentro de un casino, se puede vender alimentos, bebidas y otros bienes.</p>	<p>Queda prohibida la instalación de casinos, así como el cruce de apuestas en los juegos y demás actividades no previstos en esta ley.</p> <p>Para los efectos de la presente ley se considera como establecimiento al local que cuente con un permiso vigente expedido por la Comisión para realizar los juegos con apuestas que la misma regula.</p> <p>En los establecimientos se podrán prestar servicios complementarios tales como restaurante, bar, espectáculos, convenciones, tiendas comerciales y los demás que autorice la Comisión y que cumplan con las disposiciones locales aplicables. En ningún caso la Comisión podrá aprobar un establecimiento en el que se presten servicios de alojamiento.</p>	<p>Casino: Es el establecimiento en el cual se celebran de manera permanente los juegos establecidos en las fracciones I a V y la VII del artículo 12 de esta iniciativa.</p>

diputados Coronado Olmos y Rivera Pérez se prohíba la instalación y operación de casinos. Los juegos que predominan en las tres propuestas son: la ruleta, los dados, las cartas y los naipes, la rueda de la fortuna y las máquinas tragamonedas (véase el cuadro 2).

Asimismo, las tres iniciativas proponen que los casinos no deben ubicarse a menos de 200 metros de las escuelas, hospitales o lugares religiosos; además, prohíben la entrada o el cruce de apuestas a menores de edad; también se restringe el acceso a personas en estado de ebriedad, con influencia de alguna sustancia sicotrópica o que porten armas, entre otras medidas (véase el cuadro 3).

La literatura sobre el tema de los casinos nos permite distinguir dos modelos de casinos en el mundo:

CUADRO 2. PROPUESTA DE LOS JUEGOS QUE SE PERMITIRÍA PRACTICAR EN LOS CASINOS

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>Podrán cruzarse <i>apuestas</i> en los juegos, eventos o competencias que a continuación se enumeran:</p> <p>(...)</p> <p>VI. Ruleta;</p> <p>VII. Lotería, bingo o keno;</p> <p>VIII. Dados;</p> <p>IX. Cartas o naipes;</p> <p>X. Rueda de la fortuna;</p> <p>XI. Máquinas tragamonedas; y</p> <p>XII. Los demás previstos en el reglamento que al efecto se expida.</p> <p>Los juegos a que se refieren las fracciones VI a XI, inclusive, sólo se podrán realizar en los casinos.</p>	<p>Para efectos de esta ley, son considerados como juegos con <i>apuestas</i> los siguientes:</p> <p>I. Ruleta;</p> <p>II. Dados;</p> <p>III. Cartas o naipes;</p> <p>IV. Rueda de la fortuna;</p> <p>V. Máquinas tragamonedas;</p> <p>VI. Juegos de números;</p> <p>VII. Eventos deportivos y competencias transmitidos en tiempo real, que podrán ser captados únicamente en centros de apuestas remotas;</p> <p>(...)</p> <p>Los juegos con apuestas considerados en las fracciones I a IV únicamente podrán realizarse en ferias; los previstos en la fracción V únicamente podrán ser operados en cruceros; los previstos en la fracción VI podrán realizarse en ferias, centros de apuestas remotas y salas de juegos de números; los previstos en la fracción VII podrán realizarse únicamente en centros de apuestas remotas (...)</p>	<p>Son consideradas como juegos con <i>apuestas</i> las siguientes actividades e instrumentos correspondientes:</p> <p>I. La ruleta;</p> <p>II. Los dados;</p> <p>III. Las cartas o naipes;</p> <p>IV. La rueda de la fortuna;</p> <p>V. Las máquinas tragamonedas;</p> <p>(...)</p> <p>VII. Los eventos deportivos y competencias transmitidos en tiempo real que podrán ser captados únicamente en casinos y centros de apuestas remotas.</p> <p>Los juegos con apuestas considerados en las fracciones I a V únicamente podrán realizarse en casinos; los previstos en la fracción VII podrán realizarse únicamente en casinos o centros de apuestas remotas (...)</p>

- *Modelo europeo*: Están limitados en número, son altamente regulados por el Estado, tanto en el ámbito local como en el nacional, y tienen primordialmente juegos de mesa. También se distinguen por las elevadas tasas de impuestos con que son gravados y por tener una clientela muy selecta. El casino es un establecimiento central y por tanto único. En algunos

CUADRO 3. ALGUNAS RESTRICCIONES QUE TENDRÍAN QUE CUBRIR LOS CASINOS EN MÉXICO (CONTINUACIÓN)

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>ebriedad o bajo la influencia de alguna sustancia sicotrópica, estupefaciente o cualquier otra sustancia prohibida;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los que porten armas de cualquier tipo; • Los miembros de cualquier cuerpo o corporación policiaca, salvo cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones; <p>• Los demás que se establezcan en el reglamento respectivo, incluyendo, de manera enunciativa y no limitativa, a todas las personas que de cualquier forma ejerzan la prostitución.</p> <p>Además de las anteriores restricciones, en todo momento los casinos se reservan el derecho de admisión, a su sola discreción.</p>	<p>sustancias prohibidas o en estado de ebriedad;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personas que porten armas de cualquier tipo; • Miembros de cuerpos policiacos o militares uniformados, salvo cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones públicas; • Las personas que con su conducta alteren o puedan alterar la tranquilidad o el orden en el establecimiento; • Las personas que anteriormente hayan sido sorprendidas haciendo trampa; y • Las personas que no cumplan con el reglamento interno del establecimiento. <p>Con excepción de lo dispuesto en el presente artículo, para el ingreso a los establecimientos, no podrá hacerse discriminación alguna.</p>	<p>sustancias prohibidas o en estado de ebriedad;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personas que porten armas de cualquier tipo; • Miembros de cuerpos policiacos o militares uniformados, salvo cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones públicas; • Las personas que con su conducta alteren o puedan alterar la tranquilidad o el orden en el establecimiento; • Las personas que anteriormente hayan sido sorprendidas haciendo trampa; y • Las personas que no cumplan con el reglamento interno del establecimiento. <p>Con excepción de lo dispuesto en el presente artículo, para el ingreso a los establecimientos, no podrá hacerse discriminación alguna.</p>

países se conoce como el casino de la ciudad, en contraposición al casino en cada hotel, que permite el otro modelo.

- *Modelo americano*: Además de estar normados por el Estado, funcionan a través de la competencia, por lo que el número de casinos es mayor, son más dinámicos en sus estrategias de mercado, sus ingresos dependen básicamente del número de máquinas tragamonedas y están gravados con menores tasas impositivas. Como en este caso existe mayor flexibilidad, tienen características que varían de un estado a otro y su clientela es de tipo masivo.

Además, existen casos intermedios como los localizados en América Latina y los de *tipo oriental*. En el primer caso, la gran mayoría de los países tienen casinos en cada hotel, son centros de tamaño reducido y no guardan ninguna relación con los encontrados en las ciudades de Las Vegas y Atlantic City, en los Estados Unidos; en tanto, en los segundos, los jugadores apuestan entre sí y la casa cobra una comisión sobre el monto de dichas apuestas, por concepto de los servicios proporcionados a los jugadores.³

Una diferencia relevante entre el modelo americano y el europeo, es que el primero permite que los casinos se instalen en hoteles; por el

CUADRO 4. MODELO DE CASINO QUE SE INSTALARÍA EN MÉXICO

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
Las bases de la licitación para otorgar una licencia para la instalación de casinos incluirán como mínimo: a) ... b) El plan general de negocios, incluyendo los siguientes requisitos: I. La documentación para acreditar la propiedad y/o legítima posesión del terreno en donde se construirá el casino, o de la edificación en la que se instalará el casino.	En los establecimientos se podrán prestar servicios complementarios tales como restaurante, bar, espectáculos, convenciones, tiendas comerciales y los demás que autorice la Comisión y que cumplan con las disposiciones locales aplicables. En ningún caso la Comisión podrá aprobar un establecimiento en el que se presten servicios de alojamiento.	En los establecimientos se podrán prestar servicios complementarios tales como alojamiento, restaurante, bar, espectáculos, convenciones, centros deportivos, tiendas comerciales y los demás que autorice la Comisión y que cumplan con las disposiciones locales aplicables.

³ Memoria de la Subcomisión de Casinos de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, pp. 15 y 16.

contrario, los segundos deben ser independientes de estos centros de hospedaje.

En términos de inversión, es más interesante el modelo europeo si el casino recientemente instalado opera en una nueva instalación, porque apoya la industria de la construcción y fomenta la generación de empleo. Por el contrario, el modelo americano simplemente utilizaría la infraestructura hotelera ya existente.

CUADRO 5. NÚMERO DE CASINOS Y SUS CARACTERÍSTICAS

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>Propone un modelo de 8 a 10 casinos en zonas turísticas, fronterizas y en ciudades de gran densidad poblacional.</p>	<p>Propone que la instalación y operación de casinos deben tener las dimensiones y características de los 20 casinos con mayores ingresos brutos en el mundo.</p> <p>Las características de cada casino son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 12 000 m² de superficie total; • 5 000 m² de superficie de juego; • 1 250 máquinas tragamonedas; • 40 mesas de juego para ruleta, dados, rueda de la fortuna y naipes; • 1 500 m² de restaurantes para 600 comensales; • 700 m² de áreas de entretenimiento; y • 200 m² de bares. 	<p>Diez casinos en diferentes ciudades y destinos turísticos, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las ciudades de la frontera norte, con poco desarrollo turístico, escasez de infraestructura y gran potencial de captación de gasto turístico de procedencia extranjera • Destinos tradicionales, como Acapulco y Mazatlán, con gran infraestructura urbana y turística, pero con una demanda deprimida por falta de promoción • Destinos en desarrollo, como Huatulco, Ixtapa y Loreto, donde la inversión federal ya se efectuó y se encuentra ociosa, y en los que se requiere inversión privada para recuperar la federal y acelerar el proceso de desarrollo del destino • Destinos en pleno desarrollo, como Cancún, en el que su impulso debe obedecer a razones de mejorar su competitividad

Tomando como base el servicio de hotelería, podemos afirmar que la propuesta de los diputados Coronado Olmos y Rivera Pérez presenta elementos del modelo europeo, porque prohíbe que dentro de los casinos se preste servicio de hospedaje. Por su parte, las iniciativas de González Cuevas y Bravo Carbajal tienden hacia el modelo americano, puesto que, en ambos casos, se permite que los casinos se instalen y operen dentro de los hoteles (véase el cuadro 4).

En las exposiciones de motivos de las iniciativas 1 y 3 se define el número de casinos que se recomienda instalar en nuestro país. En la iniciativa 1 se establece que en un principio se instalen entre ocho y 10 casinos en las zonas turísticas, en las ciudades fronterizas y de alta densidad poblacional. En la iniciativa del diputado Bravo Carbajal se propone la instalación de casinos con las características de los 20 casinos con mayores ingresos brutos en el mundo. Por su parte, la Subcomisión de Casinos de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados propuso un modelo de 10 casinos ubicados en las ciudades de la frontera norte, destinos tradicionales y destinos en desarrollo (véase el cuadro 5).

En las tres iniciativas se reconoce que corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, regular la actividad de los casinos. Para apoyar a la Segob se crearía una Comisión, que sería un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica y operativa. La Comisión tendría entre otras funciones regular, autorizar, vigilar y controlar la actividad relacionada con los casinos (véase el cuadro 6).

En materia fiscal, en la iniciativa 1, se expone que aquellas personas que exploten las licencias para instalar casinos en México tienen que pagar un derecho, el cual se calculará tomando como base el ingreso neto que registre el casino. En las iniciativas 2 y 3, se tendría que pagar el aprovechamiento por la explotación del permiso; la base para calcular este gravamen serían los ingresos brutos (véase el cuadro 7).

El monto del impuesto y el criterio federalista de distribución es el siguiente:

En la iniciativa presentada por el exdiputado González Cuevas, los derechos que se tendrían que pagar al gobierno federal por el uso y explotación de las licencias serían por dos vías:

En el caso de las licencias de trabajo, se cobraría seis por ciento de los ingresos netos, de los cuales uno por ciento se asignaría al

CUADRO 6. LA RECTORÍA DEL ESTADO EN MATERIA DE CASINOS

<p>Dip. Isaías González Cuevas</p>	<p>Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez</p>	<p>Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal</p>
<p>Corresponde al Estado la rectoría en materia de juegos con apuesta, sorteos y casinos, para cuyo efecto regulará, autorizará, vigilará y controlará tales actividades y establecimientos, procurando en todo momento proteger la salud y seguridad pública, así como la moral, el buen orden y la legalidad. Corresponderá a la Secretaría de Gobernación la supervisión, vigilancia, control y regulación de los casinos, juegos y sorteos a que esta ley se refiere. La Secretaría ejercerá tales atribuciones por conducto de la Comisión de Juegos, Sorteos y Casinos. La Comisión es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, dotado de autonomía técnica y operativa, así como de facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la presente ley, que tendrá a su cargo la formulación y conducción de las políticas y programas relativos a la realización, desarrollo y operación de los juegos, sorteos y casinos, así como la supervisión, vigilancia, control y regulación de las actividades y establecimientos objeto de esta ley.</p>	<p>La aplicación e interpretación de este ordenamiento corresponderá a la Secretaría de Gobernación por conducto del órgano administrativo desconcentrado denominado Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, a la que en lo sucesivo se denominará la Comisión.</p> <p>La Comisión es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, dotado de autonomía técnica y operativa, así como de facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la presente ley, que tiene a su cargo la formulación y conducción de las políticas y programas relativos a la realización, desarrollo y operación de los juegos con apuestas y sorteos, así como la supervisión, vigilancia, control y regulación de las actividades y establecimientos objeto de esta ley en materia de juegos con apuestas y sorteos.</p>	<p>Corresponde a la Secretaría de Gobernación la supervisión, vigilancia, control y regulación de los juegos con apuestas y sorteos a que esta ley se refiere. La Secretaría ejercerá tales atribuciones por conducto de la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos.</p> <p>La Comisión es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, dotado de autonomía técnica y operativa, así como de facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la presente ley, que tiene a su cargo la formulación y conducción de las políticas y programas relativos a la realización, desarrollo y operación de los juegos con apuestas y sorteos, así como la supervisión, vigilancia, control y regulación de las actividades y establecimientos objeto de esta ley en materia de juegos con apuestas y sorteos.</p>

CUADRO 7. PAGO DE DERECHOS O APROVECHAMIENTO POR EL USO O EXPLOTACIÓN DE LA LICENCIA DE TRABAJO O EL PERMISO

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>La información mensual de carácter financiero a que se refiere la fracción IX del artículo 85 de esta ley deberá entregarse a la Comisión a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel sobre el cual verse tal informe.</p> <p>Dicho informe financiero deberá contener el detalle de los ingresos brutos de juego y de los ingresos netos de juego obtenidos por la realización de las actividades de juego autorizadas, en relación con los juegos regulados por la presente ley.</p> <p>Para determinar la base del pago de los derechos a cargo de la licenciataria, por ingresos brutos de juego se entenderá el total de efectivo recibido por concepto de ganancias; el efectivo recibido en pago del crédito otorgado por una licenciataria a un jugador para que juegue; y la compensación recibida por conducir cualquier juego en el cual la licenciataria no sea parte de una apuesta, menos el total de todas las cantidades de efectivo pagadas por concepto de pérdidas a los jugadores, las cantidades pagadas para fondear pagos periódicos y cualesquier otros conceptos hechos deducibles como pérdidas.</p>	<p>En adición a los informes trimestrales y anuales previstos en el título quinto de la presente ley, los permisionarios deberán entregar a la Comisión la información mensual de carácter financiero sobre la operación de su establecimiento, a más tardar el día 20 del mes siguiente a aquel sobre el cual verse tal informe.</p> <p>Este informe deberá contener el detalle de los ingresos brutos obtenidos por la realización de las actividades autorizadas relacionadas con la presente ley.</p> <p>Para determinar la base del pago del gravamen a cargo del permisionario, para los efectos de la presente ley, por utilidad bruta se entenderá el total de ingresos obtenidos por concepto de apuestas, menos el total de las cantidades pagadas a los jugadores, por concepto de premios.</p>	<p>El impuesto a las actividades que conforme a lo establecido en la fracción III del artículo 18 de esta ley será pagado por quienes sean titulares de permisos otorgados por las autoridades competentes para desarrollar y operar establecimientos en los que se realicen juegos con apuestas.</p> <p>El impuesto a que se refiere este título se aplicará al total de los ingresos brutos del permisionario, entendiéndose como tales el total de ingresos obtenido por concepto de apuestas, menos el total de las cantidades pagadas a los jugadores, por concepto de premios.</p> <p>Los permisionarios de juegos con apuestas a que se refiere este título deberán entregar al Servicio de Administración Tributaria información mensual de carácter financiero sobre la operación de su establecimiento, a más tardar el día 20 del mes siguiente a aquel sobre el cual verse tal informe. Este informe deberá contener el detalle de los ingresos</p>

CUADRO 7. PAGO DE DERECHOS O APROVECHAMIENTO POR EL USO O EXPLOTACIÓN DE LA LICENCIA DE TRABAJO O EL PERMISO (CONTINUACIÓN)

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>Por ingresos netos se entenderá la diferencia que resulte después de restar a los ingresos brutos el importe total que resulte después de sumar los siguientes conceptos:</p> <p>I. Todos los gastos de administración y operación del casino, incluyendo el pago de todas las contribuciones que se causen por la actividad realizada, sean federales, estatales o municipales, así como los gastos de energía eléctrica y de servicio telefónico;</p> <p>II. Pago de renta cuando se trate de inmuebles arrendados;</p> <p>III. Gastos de mantenimiento, remodelación y reparación del casino o establecimiento, incluyendo la depreciación de su equipo de juego;</p> <p>IV. Pago de las primas correspondientes a todos los seguros o fianzas que deban contratarse por la operación y funcionamiento normal del casino o establecimiento de que se trate;</p> <p>V. Sueldos y todos los beneficios laborales de todo el personal que preste sus servicios en el casino o establecimiento de que se trate.</p> <p>Con base en el informe a que se refiere el artículo anterior, las licenciatarias y las licenciatarias especiales, según sea el caso, deberán enterar dentro de los diez</p>	<p>Con base en el informe a que se refiere el artículo 137 de esta ley, los permisionarios de salas de juegos de números, centros de apuestas remotas, ferias y</p>	<p>brutos obtenidos por la realización de las actividades correspondientes.</p> <p>Con base en el informe a que se refiere el artículo anterior, los permisionarios ahí señalados deberán enterar, dentro de los diez días hábiles siguientes a la</p>

CUADRO 7. PAGO DE DERECHOS O APROVECHAMIENTO POR EL USO O EXPLOTACIÓN DE LA LICENCIA DE TRABAJO O EL PERMISO (CONTINUACIÓN)

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>días hábiles siguientes a la fecha de presentación del referido informe financiero, los derechos que correspondan por el uso y explotación de la licencia o licencia especial de que se trate.</p> <p>Para todos los efectos legales, se entenderá que los porcentajes a que se refiere el artículo precedente tienen el carácter de derechos y, por lo mismo, constituyen créditos fiscales.</p>	<p>operadores de hipódromos y galgódromos, según sea el caso, deberán enterar dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de presentación del referido informe financiero, el nueve por ciento de su utilidad bruta por concepto de aprovechamientos por el uso y explotación del permiso que se trate.</p> <p>La distribución de este ingreso entre los órganos de los gobiernos estatales o del Distrito Federal y municipales, según el caso, se establecerá en las disposiciones legales que correspondan. En todo caso aquél deberá aplicarse exclusivamente al mejoramiento de los servicios educativos, de salud y de seguridad pública de las entidades federativas de que se trate.</p> <p>En el caso de los permisionarios autorizados para organizar cruce de apuestas en peleas de gallos, carreras de caballos en carriles, frontones y jai-alai, la Comisión, de conformidad con las disposiciones que establezca el Reglamento, deberá publicar y actualizar por lo menos cada dos años, las condiciones, bases y montos mediante los cuales los permisionarios cubrirán las cuotas de pago de participación.</p> <p>Para todos los efectos legales, se entenderá que los</p>	<p>fecha de presentación del referido informe financiero, el impuesto establecido en la fracción III del artículo 18 de esta ley.</p>

CUADRO 7. PAGO DE DERECHOS O APROVECHAMIENTO POR EL USO O EXPLOTACIÓN DE LA LICENCIA DE TRABAJO O EL PERMISO (CONTINUACIÓN)

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
	porcentajes a que se refiere este título, tienen el carácter de aprovechamientos y, por lo mismo, constituyen créditos fiscales.	

gobierno federal, tres por ciento a los estados y dos por ciento a los municipios. Con las licencias especiales, el cobro sería de cuatro por ciento de los ingresos netos, de los cuales, uno por ciento se asignaría a la Federación y 1.5 por ciento a los estados y municipios respectivamente.

En la iniciativa presentada por los diputados Coronado Olmos y Rivera Pérez, los aprovechamientos que obtendría el gobierno federal serían de nueve por ciento de los ingresos brutos, recursos que se distribuirían proporcionalmente entre los tres órdenes de gobierno.

En la iniciativa del diputado Bravo Carbajal, los aprovechamientos también serían de nueve por ciento de los ingresos brutos, lo que varía es el mecanismo de distribución, que se asigna de la siguiente manera: 20 por ciento para la Federación, 30 por ciento para los estados y 50 por ciento para los municipios (véase el cuadro 8).

Respecto al régimen de inversión, la primera iniciativa propone que se pueden constituir sociedades mercantiles que deberán sujetarse a la reglamentación interna en materia de inversión extranjera, es decir, que el capital nacional debe ser de 51 por ciento como mínimo; en la iniciativa 2, se establece que 35 por ciento de las inversiones deberán ser mexicanas; y, en la iniciativa 3, la relación es de 50 por ciento de capital nacional y 50 por ciento extranjero (véase el cuadro 9).

Una de las críticas más frecuentes que se realizan en el tema de los casinos está relacionada con el *lavado de dinero*. Se afirma que sin una regulación eficiente, incapaz de imponer mecanismos para minimizar esta práctica, los casinos pueden convertirse en la vía para invertir dinero de procedencia ilícita en la economía formal.

En este estudio se analizan los mecanismos para regular el *lavado de dinero* por dos vías: por parte del inversionista y por parte del jugador.

**CUADRO 8. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y PROPUESTAS PARA DISTRIBUIR
LOS RECURSOS FISCALES PROVENIENTES DE LOS CASINOS
ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS**

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>Para los efectos previstos en este título, deberán entregarse los siguientes porcentajes de los ingresos netos:</p> <p>Tratándose de licencias, 6% distribuido en la forma siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1% al gobierno federal • 3% al gobierno de la entidad federativa que corresponda y • 2% al gobierno del municipio respectivo <p>Tratándose de licencias especiales, 4% distribuido en la forma siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1% al gobierno federal • 1.5% al gobierno de la entidad federativa que corresponda y • 1.5% al gobierno del municipio respectivo <p>Las licencias especiales se otorgan a los establecimientos no fijos: ferias, palenques, carreras de caballos fuera de los hipódromos, carreras de galgos fuera de los galgódromos.</p>	<p>Los permisionarios deberán entregar a la Comisión la información mensual de carácter financiero sobre la operación de su establecimiento. Este informe deberá contener el detalle de los ingresos brutos obtenidos.</p> <p>Por utilidad bruta se entenderá el total de ingresos obtenido por concepto de apuestas menos el total de las cantidades pagadas a los jugadores por concepto de premios.</p> <p>Los permisionarios de salas de juegos de números, centros de apuestas remotas, ferias y operadores de hipódromos y galgódromos deberán enterar 9% de su utilidad bruta por concepto de aprovechamientos por el uso y explotación del permiso que se trate.</p> <p>El monto de lo recaudado será distribuido en partes iguales entre la hacienda pública federal, la hacienda pública estatal y los municipios donde se genere el aprovechamiento.</p>	<p>A. Ley Federal de Derechos</p> <p>Se adicionaría el artículo 191 a la Ley Federal de Derechos, para que las sociedades que pretendan obtener un permiso para la instalación y operación de un casino paguen los siguientes derechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por el estudio y trámite de la solicitud de autorización para la constitución y operación, 1% del monto de la inversión, sin que la cantidad sea inferior a \$300 000 • Por la autorización para la instalación y operación de un casino, \$100 000 • Por la inspección y vigilancia anual de cada establecimiento, 0.5% de los ingresos totales brutos del establecimiento correspondiente <p>(No especifica la distribución de la recaudación entre los tres órdenes de gobierno.)</p> <p>B. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios</p> <p>Los permisionarios pagarán los impuestos que al efecto establezca la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Los impuestos que en tales términos sean recaudados por el gobierno federal</p>

CUADRO 8. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y PROPUESTAS PARA DISTRIBUIR LOS RECURSOS FISCALES PROVENIENTES DE LOS CASINOS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS (CONTINUACIÓN)

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
		<p>serán distribuidos por partes iguales entre los gobiernos de la Federación y las entidades federativas y los municipios en que se instalen y operen los mismos establecimientos.</p> <p>Impuesto de 9% sobre el ingreso bruto de los permisionarios.</p> <p>El impuesto se aplicará al total de los ingresos brutos del permisionario, entendiéndose como tales el total de ingresos obtenido por concepto de apuestas menos el total de las cantidades pagadas a los jugadores por concepto de premios. La recaudación del impuesto se repartirá en tres partes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una para la Federación, de 20% • Para la entidad federativa, de 30% • Para el municipio en que se ubique el establecimiento del contribuyente, 50%.

Por parte de los inversionistas, éstos tendrán que acreditar el origen lícito de los recursos que estarían dispuestos a invertir, además de proporcionar a la Comisión un informe mensual o trimestral de sus ingresos brutos y netos. Asimismo, las autoridades encargadas de regular esta actividad tendrían acceso a los libros contables de cada establecimiento (véase el cuadro 10).

**CUADRO 9. PROPUESTA DE RÉGIMEN DE INVERSIÓN
PARA LA INSTALACIÓN DE CASINOS EN MÉXICO**

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>Las licencias única y exclusivamente podrán otorgarse en favor de sociedades mercantiles mexicanas constituidas de conformidad con las leyes de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo observarse las disposiciones que en materia de inversión extranjera establece la Ley de Inversión Extranjera.</p> <p>Las sociedades que pretendan convertirse en licenciatarias deberán sujetarse a las siguientes reglas especiales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El capital social mínimo deberá estar totalmente pagado y será el que establezca la Comisión en cada caso, para lo cual tomará en cuenta el tipo de casino que se pretenda establecer, la calidad y clase de las instalaciones con que el mismo contará y, en general, el 	<p>Los solicitantes deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser personas morales debidamente constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos • Precisar el origen de las inversiones que realicen, para asegurar su estricto apego a la ley <p>Una vez otorgado el permiso respectivo, los permisionarios deberán sujetarse a lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por lo menos 35% del capital social de la sociedad deberá estar en manos de inversionistas mexicanos, como se define en la Ley de Inversión Extranjera 	<p>Quienes sean titulares de un permiso para la operación de casinos, deberán cumplir con los requisitos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser sociedades mercantiles debidamente constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos • Precisar específica y detalladamente el origen de las inversiones que realicen, para asegurar su estricto apego a la ley • En el caso de que los presuntos socios o accionistas del presunto permisionario sean a su vez personas morales, deberán acreditar su solvencia económica y detallar las características y especificaciones financieras y corporativas de los socios que sean a su vez titulares de 10% o más del capital de las mismas <p>Las sociedades mercantiles deberán sujetarse a lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por lo menos 50% del capital social de la sociedad deberá estar en manos de inversionistas mexicanos, como se define en la Ley de Inversión Extranjera

**CUADRO 9. PROPUESTA DE RÉGIMEN DE INVERSIÓN
PARA LA INSTALACIÓN DE CASINOS EN MÉXICO (CONTINUACIÓN)**

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>monto de la inversión que se pretenda realizar</p> <ul style="list-style-type: none"> • El capital social podrá ser variable, pero las acciones que representen el capital mínimo fijo serán sin derecho a retiro <ul style="list-style-type: none"> • Cualquier transmisión de acciones que involucre más de diez por ciento de las acciones representativas del capital social, en uno o más actos, sea del mínimo o del variable, requerirá necesariamente la autorización previa y por escrito de la Comisión <ul style="list-style-type: none"> • En ningún momento podrán participar, directamente o indirectamente, a través de <i>interposita persona</i>, en forma alguna, en el capital social de estas sociedades, personas morales extranjeras que tengan el carácter de autoridad 	<ul style="list-style-type: none"> • El capital social podrá ser variable, pero la porción de éste que represente el capital mínimo fijo no podrá ser menor al monto establecido en el permiso respectivo, y deberá actualizarse conforme a lo que establezca la Comisión • Entregar a la Comisión, una relación de los accionistas o tenedores de acciones que tengan, directa o indirectamente, más de 5% del capital social de la licitante • Cualquier transmisión de acciones que involucre más de diez por ciento de las acciones representativas del capital social, en uno o más actos, sea del mínimo o del variable, requerirá necesariamente la previa autorización por escrito de la Comisión, a efecto de que sean tomadas las medidas pertinentes, incluidas la revocación o suspensión del permiso respectivo 	<ul style="list-style-type: none"> • El capital social podrá ser variable, pero la porción de éste que represente el capital mínimo fijo no podrá ser menor al monto establecido en el permiso respectivo, y deberá actualizarse conforme a lo que establezca la Comisión • Entregar a la Comisión, una relación de los accionistas o tenedores de acciones que tengan, directa o indirectamente, más de 5% del capital social de la licitante • Cualquier transmisión de acciones que involucre más de 10% de las acciones representativas del capital social, en uno o más actos, sea del mínimo o del variable, requerirá necesariamente la previa autorización por escrito de la Comisión a efecto de que sean tomadas las medidas pertinentes, incluidas la revocación o suspensión del permiso respectivo

**CUADRO 10. MEDIDAS CONTRA EL LAVADO
DE DINERO POR PARTE DEL EMPRESARIO**

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicitar el acceso a, e inspeccionar, examinar, fotocopiar y auditar, todos los papeles, libros y registros de cualquier licenciataria, sus instalaciones o en cualquier otro lugar que proceda, y en presencia del agente de la licenciataria, respetando el ingreso bruto producido por cualquier negocio de juego, y requerir verificación de ingreso y de todos los demás asuntos que afecten el cumplimiento de la política o cualquiera de las disposiciones de esta ley • Solicitar el acceso a, e inspeccionar, examinar, fotocopiar y auditar todos los papeles, libros y registros de cualquier afiliada de una licenciataria que la Comisión sepa o sospeche razonablemente está involucrada en el financiamiento, operación o administración de la licenciataria; la inspección, examen, fotocopiado y auditoría pueden llevarse a cabo en las instalaciones de la afiliada o en cualquier otro lugar que proceda, y en presencia del agente de la afiliada <p>Las licencias se otorgarán mediante licitación pública.</p>	<p>La Junta Ejecutiva de la Comisión tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>Solicitar el acceso a fin de inspeccionar, examinar, fotocopiar y auditar, los documentos, libros y registros, que estime convenientes, del permisionario o cualquiera de sus afiliadas, subsidiarias o empresas relacionadas en que la Comisión sospeche razonablemente o tenga conocimiento de que está involucrada en el financiamiento, operación o administración del permiso otorgado. La inspección, examen, fotocopiado y auditoría podrán llevarse a cabo en las instalaciones de aquéllas o en cualquier otro lugar que proceda, y en presencia de un representante del permisionario, de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p>	<p>El secretario ejecutivo de la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>Solicitar a cualquier autoridad del país o del extranjero la información que requiera para hacer las indagaciones que corresponda sobre posibles violaciones a esta ley, de conformidad con las disposiciones aplicables en materia fiscal y de operaciones con recursos de procedencia ilícita.</p> <p>Los permisionarios de los establecimientos autorizados para realizar los juegos con apuestas a que se refiere el título segundo de esta ley deberán.</p>

**CUADRO 10. MEDIDAS CONTRA EL LAVADO DE DINERO
POR PARTE DEL EMPRESARIO (CONTINUACIÓN)**

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>Las bases de la licitación incluirán como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acreditar el origen lícito de los fondos que se van a invertir • La información relativa al operador del casino, el cual deberá ser de reconocida y probada experiencia y solvencia moral <p>En adición a las demás obligaciones establecidas en esta ley a cargo de las licenciatarias, éstas tendrán a su cargo las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar mensualmente un informe financiero sobre los ingresos brutos y netos obtenidos por la realización de las actividades autorizadas, e igualmente proporcionar la demás información que la Comisión le solicite; en relación con la obligación de presentar la información financiera ya mencionada, la Comisión podrá expedir formatos especiales en los que se contengan los datos técnicos, financieros, estadísticos y de otro tipo que se requieran 	<p>En adición a las demás obligaciones establecidas en esta ley a cargo de los permisionarios, éstos tendrán a su cargo las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entregar a la Comisión informes financieros trimestrales, así como anualmente sus estados financieros auditados y dictaminados; además, la Comisión tendrá en todo momento acceso a la red del permisionario con el propósito de supervisar los datos completos sobre el cruce de apuestas en juegos, en los términos establecidos en la presente ley y su reglamento • Someter a sus empleados a exámenes de selección antes de ser contratados; los programas permanentes de capacitación y actualización para dicho personal deberá incluir nociones elementales para la detección de recursos de procedencia ilícita 	<ul style="list-style-type: none"> • Precisar el origen de las inversiones que realicen para asegurar su estricto apego a la ley • Comprobar solvencia económica mediante dictamen expedido por auditor legalmente autorizado <p>En adición a las demás obligaciones establecidas en esta ley a cargo de los permisionarios, éstos tendrán a su cargo las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entregar a la Comisión informes financieros trimestrales, así como anualmente sus estados financieros auditados y dictaminados; además, la Comisión tendrá en todo momento acceso a la red del permisionario con el propósito de supervisar los datos completos sobre el cruce de apuestas en juegos, en los términos establecidos en la presente ley y su reglamento

Sin embargo, dentro de las propuestas para controlar el *lavado de dinero* por parte del inversionista, no existen instrumentos para que las autoridades encargadas de regular la actividad de los casinos puedan tener acceso al sistema financiero nacional e investigar algún presunto acto delictivo.

Específicamente, muchos presuntos delitos de *lavado de dinero* se tornan difíciles de investigar debido a la prerrogativa del secreto bancario que tienen los inversionistas.

En el análisis de las iniciativas no se encontraron propuestas que sugirieran que, en caso de que algún inversionista fuera sospechoso de introducir dinero de procedencia ilícita a los casinos, la autoridad encargada de regular esta actividad pudiera tener acceso a la información financiera sin que el secreto bancario se lo impidiese.

Llama la atención que en las iniciativas de reforma para el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se proponga explícitamente suprimir el secreto bancario en caso de presuntos delitos electorales, con el objetivo de agilizar y hacer más eficiente la lucha contra el *lavado de dinero*. Esto no se contempla en las iniciativas sobre casinos.

Por otra parte, las medidas que se aplicarían del lado del jugador o apostador son las siguientes: en la iniciativa 1, se establece que los titulares de las licencias deben informar a la Comisión, dentro de los cinco días naturales siguientes a la fecha del informe, si algún jugador realiza transacciones en efectivo superiores a 10 mil dólares estadounidenses. En las iniciativas 2 y 3, el techo permitido a los jugadores es de dos mil días de salario mínimo (véase el cuadro 11).

Para concluir el estudio comparativo de las iniciativas en materia de casinos, se analizan algunas características de las licencias o permisos y de las licencias de trabajo. Para ello se definirá estos conceptos:

El *permiso* es el reconocimiento a cargo de la autoridad competente de un derecho del particular, que allana la vía para el ejercicio de una actividad especial reglamentada por el Estado, o la realización de actos que ensanchan la esfera jurídica de su circunstancia.⁴ La *licencia* es la autorización administrativa necesaria para la instalación

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t. V, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 533.

CUADRO 11. MEDIDAS SOBRE LAVADO DE DINERO POR PARTE DEL JUGADOR

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>En adición a las demás obligaciones establecidas en esta ley a cargo de las licenciatarias, éstas tendrán a su cargo las siguientes:</p> <p>Informar por escrito a la Comisión cada mes, dentro de los primeros cinco días naturales del mes siguiente a aquel al que se refiera el informe, sobre cualquier transacción en efectivo que exceda al equivalente, en moneda nacional, de diez mil dólares americanos. Dicho informe deberá incluir, como mínimo, el nombre y domicilio del jugador, los datos de una identificación oficial vigente, la fecha de la transacción y la cantidad de dinero involucrada en la misma.</p>	<p>En adición a las demás obligaciones establecidas en esta ley, a cargo de los permisionarios, éstos tendrán a su cargo las siguientes:</p> <p>Informar por escrito a la Comisión, mensualmente, dentro de los primeros cinco días naturales del mes siguiente a aquel al que se refiera el informe, sobre cualquier transacción en efectivo que exceda a dos mil días de salario mínimo. Dicho informe deberá incluir, como mínimo, el nombre y domicilio del jugador, los datos de una identificación oficial vigente, la fecha de la transacción y la cantidad de dinero involucrada en la misma, así como los demás que señale la Comisión en sus disposiciones de carácter general.</p>	<p>En adición a las demás obligaciones establecidas en esta ley, a cargo de los permisionarios, éstos tendrán a su cargo las siguientes: (...)</p> <p>Informar por escrito a la Comisión, mensualmente, dentro de los primeros cinco días naturales del mes siguiente a aquel al que se refiera el informe, sobre cualquier transacción en efectivo que exceda a dos mil días de salario mínimo. Dicho informe deberá incluir como mínimo, el nombre y domicilio del jugador, los datos de una identificación oficial vigente, la fecha de la transacción y la cantidad de dinero involucrada en la misma, así como los demás que señale la Comisión en sus disposiciones de carácter general.</p>

de alguna industria, apertura de establecimiento comercial o despacho de determinadas bebidas (en particular las alcohólicas).⁵

En la iniciativa presentada por el diputado González Cuevas, la licencia es el instrumento a través del cual el gobierno federal autorizaría la instalación y operación de casinos; ésta tendría una duración de 20 años y podría renovarse por el mismo periodo.

En las otras dos iniciativas, la autorización para instalar y operar casinos se realizaría a través de permisos, con las siguientes

⁵ Rafael de Piña Vara, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2000²⁹, p. 360.

particularidades: en la propuesta 2, la duración del permiso sería de 25 años, pudiéndose renovar por el mismo periodo. En la iniciativa 3, la duración sería de 30 años, la renovación sería por el mismo periodo. La observación que se realiza en las tres iniciativas es que ninguna define el número de veces que la licencia o el permiso pueden ser renovados (véase el cuadro 12).

CUADRO 12. LICENCIAS Y PERMISOS PARA OPERAR
CASINOS O CENTROS DE APUESTA

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>Para los efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>Licencia: Autorización para instalar, explotar y operar casinos, otorgada por la Comisión, previa opinión favorable del gobernador de la entidad federativa de que se trate.</p> <p>Licenciataria: Sociedad mercantil en favor de quien se ha otorgado una licencia para operar un casino.</p> <p>Licenciataria especial: Persona moral en favor de quien se ha otorgado una licencia para presentar y realizar juegos en forma temporal.</p> <p>Los casinos podrán ser instalados en cualquier lugar, de conformidad con la licencia que otorgue la Comisión, con la finalidad de desarrollar y promover el turismo, así como para crear empleos y captar divisas.</p> <p>Las licencias podrán otorgarse hasta por un plazo de</p>	<p>Los permisos para instalar, operar y explotar centros de apuestas remotas, salas de juegos de números, así como el cruce de apuestas en hipódromos y galgódromos los otorgará la Comisión previa solicitud que para tal fin le formule un interesado que reúna los requisitos establecidos en el artículo 110 de la presente ley.</p> <p>Permisionario: La persona física o moral a quien la Comisión otorga un permiso regulado por esta ley.</p> <p>Los establecimientos deberán estar ubicados exactamente en los lugares que la Comisión autorice para su funcionamiento.</p> <p>Los permisos podrán otorgarse hasta por un pla-</p>	<p>La Comisión otorgará permisos para la instalación y operación de casinos, sólo en aquellas plazas en que los gobiernos estatales y municipales manifiesten en forma fehaciente su decisión positiva al respecto, efecto para el cual la propia Comisión deberá establecer un procedimiento de consulta objetivo y transparente.</p> <p>Permisionario: La persona física o moral a quien la Comisión otorga un permiso regulado por esta ley.</p> <p>Los permisos que conforme a lo dispuesto en el</p>

CUADRO 12. LICENCIAS Y PERMISOS PARA OPERAR CASINOS O CENTROS DE APUESTA (CONTINUACIÓN)

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>20 años, tomando en cuenta las características del proyecto y los montos de la inversión. Las licencias podrán ser prorrogadas por plazos iguales al señalado originalmente (...)</p> <p>Las licencias terminarán:</p> <p>I. Por el vencimiento del plazo establecido o de las prórrogas que en su caso se hubiesen otorgado;</p> <p>II. Por la renuncia de la licenciataria;</p> <p>III. Por revocación; y</p> <p>IV. Por la liquidación de la licenciataria.</p>	<p>zo de 25 años, tomando en cuenta las características del proyecto y los montos de la inversión. Los permisos podrán ser prorrogados hasta por plazos iguales al original (...)</p> <p>Los permisos terminarán:</p> <p>I. Por el vencimiento del plazo establecido o de las prórrogas que en su caso se hubiesen otorgado;</p> <p>II. Por la renuncia del permisionario;</p> <p>III. Por revocación;</p> <p>IV. En el caso de personas físicas, además, por muerte o interdicción del permisionario; y</p> <p>V. Por la liquidación del permisionario.</p>	<p>presente título de esta ley otorgue la Comisión tendrán una vigencia de 30 años, renovables por periodos iguales.</p> <p>Los permisos terminarán:</p> <p>I. Por el vencimiento del plazo establecido o de las prórrogas que en su caso se hubiesen otorgado;</p> <p>II. Por la renuncia del permisionario;</p> <p>III. Por revocación;</p> <p>IV. En el caso de personas físicas, además, por muerte o interdicción del permisionario; y</p> <p>V. Por la liquidación del permisionario.</p> <p>La terminación del permiso no exime al permisionario del cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones contraídas durante la vigencia del mismo, para lo cual constituirá la garantía correspondiente.</p>

Asimismo, para que una persona física pueda prestar sus servicios como empleado de un casino, con cualquier carácter, requerirá de una licencia de trabajo otorgada por la Comisión. En la iniciativa 1, esta licencia se otorgaría a personas mayores de 21 años. En las otras dos iniciativas, la edad mínima para obtenerla es de 18 años. En los tres casos, las licencias de trabajo son intransferibles y tienen una duración indefinida o la que marque el reglamento (véase el cuadro 13).

CUADRO 13. LICENCIAS DE TRABAJO Y LICENCIAS ESPECIALES

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>Para que una persona física pueda prestar sus servicios como empleado de un casino, con cualquier carácter, requerirá de una licencia de trabajo otorgada por la Comisión.</p> <p>Las licencias de trabajo únicas y exclusivamente podrán otorgarse en favor de personas mayores de 21 años.</p> <p>Las licencias de trabajo tendrán una duración indefinida. En casos extraordinarios, podrán expedirse licencias de trabajo temporales, las cuales podrán ser renovadas una sola vez por el mismo periodo por el que se otorgaron y siempre y cuando se cumplan los requisitos señalados en el artículo anterior.</p> <p>Las licencias de trabajo serán intransferibles por su propia naturaleza.</p> <p>Para la presentación y realización en forma temporal en alguna feria regional, o en otro evento, de los juegos o actividades que se mencionan en el artículo 11 de esta ley, se requerirá de una licencia especial otorgada por la Comisión.</p> <p>Las licencias especiales podrán otorgarse por el plazo máximo de duración de la feria regional o evento de que se trate.</p>	<p>Para que una persona física pueda prestar sus servicios en un establecimiento, requerirá de una licencia de trabajo otorgada por la Comisión, en la que se certifique que dicha persona cuenta con la capacidad suficiente para desarrollar cualquiera de las actividades reguladas por la presente ley y su reglamento.</p> <p>Para obtener una licencia de trabajo es necesario ser mayor de 18 años.</p> <p>Las licencias de trabajo tendrán la duración que fije el Reglamento, siendo posible su renovación previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el mismo.</p> <p>Las licencias de trabajo serán intransferibles por su propia naturaleza.</p>	<p>Para que una persona física pueda prestar sus servicios en un establecimiento, requerirá de una licencia de trabajo otorgada por la Comisión, en la que se certifique que dicha persona cuenta con la capacidad suficiente para desarrollar cualquiera de las actividades reguladas por la presente ley y su reglamento.</p> <p>Para obtener una licencia de trabajo es necesario que el solicitante sea mayor de 18 años.</p> <p>Las licencias de trabajo tendrán la duración que fije el reglamento de la ley, siendo posible su renovación previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el mismo.</p> <p>Las licencias de trabajo serán intransferibles por su propia naturaleza.</p>

Impacto económico por la posible instalación y operación de los casinos en México

El debate parlamentario sobre la instalación de casinos en México se inició formalmente con la presentación de la Iniciativa de la Ley Federal de Juegos con Apuesta, Sorteos y Casinos, realizada por el diputado federal Isaías González Cuevas, de la fracción parlamentaria del PRI, en la LVII Legislatura.

El debate se torna complejo porque toca temas sensibles para la sociedad mexicana, asociados con problemas de alcoholismo, drogadicción, prostitución, seguridad pública, enfermedades psicológicas, entre otros.

En materia económica, la polémica no es secundaria. Existen opiniones que observan grandes ventajas en materia de inversión, infraestructura, empleo, desarrollo regional y federalismo fiscal. Sin embargo, también se encuentran posiciones que cuestionan estos posibles logros.

Posiciones a favor de la instalación y operación de los casinos en México

La Concanaco, la CROC, la Canirac, la Asociación Nacional de Hoteles y Moteles y la Asociación de Hoteles y Moteles de la Ciudad de México son organizaciones que se han pronunciado a favor de la instalación y operación de los casinos en nuestro país. Estados como Tamaulipas, Guerrero, Baja California, Sonora y Veracruz también se han manifestado a favor de la instalación de estos centros de apuestas.⁶

Existen al menos tres razones que justificarían la operación de casinos en nuestro país:

La primera está asociada con el incremento de la competitividad de la industria turística nacional: se busca atraer a los turistas extranjeros que gustan de los juegos de azar, y, debido a que nuestro país no ofrece esta diversión, aquéllos deciden ir al Caribe, los Estados Unidos o Europa.

Enrique Álvarez Prieto, presidente del Consejo Empresarial Turístico, destaca la urgencia de legalizar los casinos en México, por la

⁶ Memoria de la Subcomisión de Casinos, *op. cit.*, p. 18.

captación del turismo internacional. El valor de mercado de la industria de los casinos se estimó en 40 mil millones de dólares. Cada casino podría generar mil empleos directos y cuatro mil indirectos, con inversiones de entre 70 y 100 millones de dólares.

Añade que no se trata de *casinizar* al país con pequeños establecimientos, sino establecer el modelo más exitoso que ha existido: Las Vegas, la cual deja 36 mil millones de dólares anuales, un monto equivalente a casi tres veces las exportaciones petroleras mexicanas.⁷

Afirma que, desde hace 15 años, México reporta una crisis en el sector turístico: “No rebasamos 50 por ciento de actividades en promedio a nivel nacional porque no todo el país es Cancún, hay destinos que andan en 30 o 25 por ciento en ocupación. De ahí que se requiera una actividad de juegos para competir con otros mercados”.⁸

De acuerdo con el Ryerson Centre for Tourism Studies, con la instalación de casinos el flujo de turistas extranjeros se incrementaría en más de seis por ciento anual. Sus estimaciones muestran que los 83.120 millones de visitantes extranjeros que visitaron México en 1994 podrían incrementarse a 88.888 millones si se aprobara el funcionamiento de los casinos en el país. Es decir, se registraría un flujo de 5.768 millones de personas más, por efecto de los casinos.⁹

Los gastos de visitantes extranjeros también tendrían un incremento notable. La proyección señala que, sin casinos, el turismo internacional derramó en México 6 317.7 millones de dólares anuales. Mediante el juego legalizado, el cálculo estimado se elevaría a 6 963.4 millones de dólares, con 645 millones de dólares de ganancia para los casinos. Cada uno de los turistas de casinos gastarían en México en promedio 111 dólares, durante una estancia que puede durar entre tres y cuatro días. También el estudio calculó las ganancias por los casinos en cinco enclaves turísticos del país: Tijuana, 282.302 millones de dólares; Cancún, 95.214 millones de dólares; Acapulco, 89.696 millones de dólares; Cozumel, 34.727 millones de dólares; y Los Cabos, 29.455 millones de dólares.¹⁰

⁷ <http://www.revistavertigo.com/historico/14-2-2004/reportaje3.html>

⁸ *Idem.*

⁹ <http://www.jornada.unam.mx/1996/jun96/960617/casinos.html>

¹⁰ *Idem.*

Finalmente, durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados se presentó una iniciativa para legalizar los casinos, donde se afirmaba lo siguiente:

Se reconoce que algunos países del Caribe, competidores turísticos naturales de nuestro país, han desarrollado un dinamismo mayor para adecuar su oferta a los requerimientos de los nuevos mercados, poniéndose en ventaja comparativa en apenas dos o tres lustros. En particular, han privilegiado la complementación de atractivos, introduciendo casinos y variantes de entretenimiento, cultural o ecológico, para los turistas de mayores ingresos, quienes constituyen el principal foco de atención por el volumen de recursos que representan y la duración ampliada de sus estadías. Incluso, las tendencias actuales han llevado a los Estados Unidos a posiciones ventajosas con la multiplicación de casinos en el área de influencia de la frontera con México y el Caribe.

El país está obligado a contrarrestar esa competencia mediante una necesaria diversificación de su producto turístico para atraer visitantes de mayor capacidad económica, ofrecerles atractivos que alarguen su permanencia y propiciar la continuidad de sus estancias. Igual importancia merece la atracción de los turistas mexicanos que juegan en el extranjero, de manera que se evite la salida de divisas que se propicia por este conducto y se retengan en favor de los centros de entretenimiento que se ubiquen en México.¹¹

La segunda razón se relaciona con la necesidad de regular una actividad que se practica clandestinamente en nuestro país. En la iniciativa de ley presentada por el diputado federal Isaías González Cuevas se afirmaba lo siguiente:

Esta iniciativa parte del reconocimiento de que es indispensable regular el juego [de apuestas], toda vez que en México se trata de una práctica sumamente extendida sin generar beneficios en materia de empleo,

¹¹ Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuesta, Sorteos y Casinos presentada por el diputado Isaías González Cuevas, de la fracción parlamentaria del PRI, en *Gaceta Parlamentaria* (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión), año II, núm. 216, 3 de marzo de 1999.

impuestos, inversión productiva o gasto social en favor de las comunidades donde se produce.¹²

De acuerdo con las investigaciones del Centro de Estudios Económicos y Sociales de la Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco), existen tres cálculos de los *brincos* que hay en México: el primero, el más ecuánime, sostiene que hay 750. El segundo, mucho menos conservador, señala que son alrededor de 1 500. El tercero afirma que son 3 000 *brincos* o lugares informales de juegos con apuestas.¹³

Por su parte, el diputado federal Francisco Patiño, vocero de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, afirmó que la aprobación de esta nueva ley pondría fin al negocio millonario que realizan 3 500 casinos clandestinos a lo largo y ancho del país.¹⁴

Agrega que se han detectado muchos casinos clandestinos en Acapulco, Ixtapa, Mazatlán, Cancún e incluso en la ciudad de México, por eso es que, en vez de combatirlos, estos establecimientos deben ser sometidos a la ley para que paguen los impuestos a los que están obligados como cualquier contribuyente. Afirma que se asegurará que una parte de la utilidad generada por los impuestos a casinos se canalice a la educación básica, media y superior, así como al sector salud, con etiquetas presupuestarias muy bien definidas.

Sostiene que hay otras alternativas distintas a la eliminación de la tasa cero del impuesto al valor agregado (IVA) a los alimentos y medicinas, y una de ellas es la instalación de casinos, pues, al obtener el gobierno mayores recursos para financiar su gasto, se evitaría que 70 millones de mexicanos fuesen afectados en sus ingresos.

Una tercera razón se vincula con la existencia de apostadores mexicanos que gustan de gastar sus ingresos en los casinos extranjeros:

Y cuando hablamos de turistas, también hacemos referencia al mexicano, puesto que conlleva un papel importante, ya que tan sólo durante 1994

¹² *Idem.*

¹³ <http://www.intermundo.com.mx>

¹⁴ *Quehacer Político*, núm. 1030, 2 de junio del 2001, p. 45.

gastó en casinos cerca de 1 500 millones de dólares, y, si bien es cierto que muchos de ellos seguirán viajando a casinos fuera de México, bien podríamos lograr que 20 por ciento de este total se quedara en el país.¹⁵

En la revista *Expansión* se escribía:

Los mexicanos representan uno de los grupos que más gastan en Las Vegas, con un promedio de 2 000 dólares por persona. La oficina de Convenciones y Visitantes reveló que en 1994 se esperaba superar la marca de 117 000 turistas mexicanos, 9.3 por ciento más que el año pasado...¹⁶

¿Cuál sería la derrama económica que se obtendría si se autorizara la instalación y la operación de los casinos en México?

La iniciativa presentada por el exdiputado federal Isaías González Cuevas, durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, contiene las siguientes estimaciones:

En un modelo compuesto por ocho a 10 casinos en zonas turísticas, fronterizas y ciudades de gran densidad, se podrán alcanzar montos de inversión inicial que oscilan entre los 2.5 mil millones y 3 mil millones de dólares.¹⁷ Estos ingresos impactarían, de manera directa, al sector de la construcción, detonador de la actividad productiva, y trasladarían beneficios a los sectores turístico y de prestación de servicios en general.

En materia fiscal, las actividades que se realizarían al amparo de la nueva ley producirían un incremento en la recaudación de los impuestos federales y locales en una cifra que oscilaría, de acuerdo con el mismo modelo de ocho a 10 casinos, alrededor de 500 millones de dólares anuales.

Un punto que destaca especialmente por su impacto en la economía del país es el reparto de los impuestos. Tratándose de licencias para centros de juego de azar, que se establezcan en forma permanente, los licenciatarios deberán aportar 12 por ciento de sus ingresos netos; de lo cual, dos por ciento sería para el gobierno federal,

¹⁵ <http://iteso.mx/-ae50178/bene.htm>

¹⁶ "Casinos: el azar de los negocios", en *Expansión*, 18 de enero de 1995, México, p. 55.

¹⁷ Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuesta, Sorteos y Casinos presentada por el diputado Isaías González Cuevas.

cuatro por ciento para el gobierno de la entidad federativa que corresponda, y seis por ciento para el gobierno municipal respectivo. Esto significa que los lugares que tengan casinos adicionarán a su presupuesto una suma considerable, la cual aumentará su capacidad para realizar obras y prestar servicios públicos.

Este proyecto de ley contiene el espíritu de promoción del empleo directo e indirecto, tanto permanente como temporal, con mejores niveles de calificación, que se inscriba en el esfuerzo nacional de ampliación de la base laboral, de acuerdo con las necesidades y exigencias de los cientos de miles de jóvenes que, cada año, se incorporan al mercado de trabajo. De acuerdo con el modelo adecuado para el caso de México, se estima generar alrededor de 150 mil puestos de trabajo.

La iniciativa busca promover inversión nacional y externa de alto valor agregado, en áreas geográficas que demandan infraestructura básica, equipamiento urbano para el turismo, construcción y operación de servicios calificados. Sobre todo, el propósito de la autoridad ha de ser en todo momento el de complementar el ahorro interno con la inyección de recursos del exterior, con un sentido de productividad común que aleje riesgos de sustitución económica e incorpore una adecuada planeación estratégica.

En materia de desarrollo regional, la iniciativa propone un marco consistente de descentralización, ya que el proceso de adjudicación de licencias sólo se iniciará a solicitud del municipio interesado en el establecimiento de un casino y con la opinión previa y favorable del gobernador del estado de que se trate.

De igual manera, se incluyen previsiones orientadas al fortalecimiento de los estados y municipios, ya que éstos podrán disponer de mayores recursos, tanto de orden fiscal como de inversión, y de una capacidad ampliada para el ejercicio de sus atribuciones en materia de rectoría del desarrollo y planeación estratégica de la actividad económica y social en sus respectivos ámbitos de competencia.

En materia de federalismo, se sostiene en la iniciativa que la regulación del juego es producto del interés manifiesto de numerosos sectores de la sociedad y, en tal virtud, configura una oportunidad para fortalecer los fundamentos del federalismo, toda vez que son precisamente las regiones interesadas las que, en función de sus propias iniciativas, pondrán en marcha en cada caso los procedimientos que señala el proyecto de ley para el otorgamiento de las licencias.

De acuerdo con las estimaciones realizadas por la Subcomisión de Casinos de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, algunos beneficios que traería la instalación y operación de los casinos en México serían los siguientes:

- Una generación de 310 mil empleos, de los cuales, 92 mil serían empleos directos en la construcción, 120 mil serían empleos indirectos en la construcción, 43 mil serían empleos directos permanentes adicionales y 55 mil serían empleos indirectos permanentes adicionales
- Los salarios directos se estimaron en 132 millones de dólares anuales, los salarios indirectos en 197 millones de dólares anuales
- La captación adicional de turistas extranjeros sería de 7.5 millones
- Ingresos fiscales de 500 millones de dólares
- Ingresos indirectos de 2 000 millones de dólares¹⁸

Posiciones en contra de la instalación y operación de los casinos en México

La Coparmex, representantes de la Iglesia Católica, la Asociación de Padres de Familia, A.C., la Unión Nacional de Padres de Familia, A.C., son organismos que se oponen a la instalación y operación de los casinos en México.

La Iglesia Católica mexicana, representada por la Conferencia del Episcopado Mexicano, afirma que los casinos representan males morales perniciosos como la prostitución, la drogadicción y, en general, el crimen; que los valores morales señalan que una persona debe trabajar duro; y que, de esta manera, el juego se opone a esta filosofía, ya que se supone que todo el que juega lo hace mediante trampas o de manera deshonesto.

En todo caso, la instalación y operación de casinos en nuestro país debería cumplir algunos puntos, tales como:

- Que la aprobación para su establecimiento dependa de la buena reglamentación y de su estricto cumplimiento

¹⁸ Memoria de la Subcomisión de Casinos, *op. cit.*, p. 36.

- Que existan restricciones en relación con el tipo de público que pudiera asistir, de manera que se proteja a los jóvenes o menores de edad
- Que se privilegie el acceso para extranjeros y personas de un estrato social elevado
- Que exista mayor información para los sectores de la sociedad (en este caso los padres de familia)
- Que la seguridad y la eficiencia judicial y gubernamental sean una realidad, para prevenir el crimen organizado y el *lavado de dinero*¹⁹

La instalación y operación de casinos traería los siguientes riesgos: ***Lavado de dinero.*** Práctica que consiste en invertir dinero de procedencia ilícita (narcotráfico, evasión de impuestos, recompensas por secuestro, entre otras actividades) en el sector formal de la economía; surge por una ineficaz regulación de la autoridad financiera del país.

Los casinos pueden ser una fuente de *lavado de dinero*: por un lado, los inversionistas podrían instalar y operar estos centros de apuestas con dinero de procedencia ilícita; por otro lado, los jugadores podrían manejar dinero en efectivo en cuantiosas transacciones, lo cual sería difícil de detectar por parte de las autoridades financieras del país.

La relación entre *lavado de dinero* y casinos se presentó en los Estados Unidos después de concluir la segunda guerra mundial:

Con el regreso de la prosperidad nacional luego de la segunda guerra mundial, la industria en ciernes de Nevada experimentó un auge, y el crimen organizado financió muchas de las nuevas instalaciones. El primer gran casino de posguerra de Las Vegas, The Flamingo, fue construido en 1946 por el mafioso Benjamin *Bugsy* Siegel. Por lo menos otras cuatro principales propiedades en Las Vegas tenían vínculos con el bajo mundo: el Desert Inn (vinculado con el sindicato del crimen de Cleveland, liderado por Moe Dalitz), el Stardust (abierto por el mafioso de California Tony Stralla), el Thunderbird (financiado por los gánsters

¹⁹ *Ibidem*, pp. 20-21.

neoyorquinos Meyer y Jake Lansky), y el Tropicana (vinculado con el mafioso de Nueva York Frank Costello).²⁰

Se dice que una forma como se puede evitar el *lavado de dinero* en los casinos de México es aplicando las reglas existentes en los Estados Unidos. Sobre este punto se hacen las siguientes observaciones:

Con esta misma lógica, de aplicar recetas que funcionan en los Estados Unidos, para evitar inconvenientes como el *lavado de dinero* dicen que éste se puede evitar, si es de parte del jugador, monitoreando, supervisando y controlando todos aquellos movimientos de más de 10 mil dólares; en tanto que por parte del casino el problema se evita, según los promotores, investigando a los inversionistas y estableciendo reglas análogas a las de las casas de bolsa. Sólo que de todos es sabido que en el mundo entero las casas de bolsa son sofisticados sistemas de prevaricación, mientras las casas de bolsa mexicanas son verdaderos atracaderos de incautos. En cuanto al registro y seguimiento de movimientos superiores a los 10 mil dólares por parte de los jugadores, pues nada más hay que jugar de 9 mil en 9 mil y asunto arreglado.²¹

Desplazamiento de la actividad económica. Otra desventaja que se asocia al establecimiento de casinos es lo que se conoce como *efecto desplazamiento de la actividad económica*. Sobre este punto se argumenta que el auge económico que generan los casinos en las zonas donde se establecen es ilusorio, toda vez que se alcanza a expensas de deprimir el comercio aledaño a estos centros de apuesta.

En Atlantic City, durante los cuatro años posteriores a la llegada de los casinos, una tercera parte de los locales comerciales de la localidad habían cerrado. En Gilpin, Colorado, los comercios bajaron de 31 a 11 dentro de los dos primeros años de la llegada de los casinos. Después de unos cuantos meses de la apertura del primer casino crucero en Natchez, Mississippi, 70 por ciento de los negocios de esa localidad reportaron que sus ventas habían descendido. El comercio

²⁰ “Los juegos de azar en los Estados Unidos”, en revista *CQ Researcher en español*, 7 de marzo de 2003, p. 18.

²¹ “Qué hay detrás de los casinos”, en *Impacto*, México, 27 de mayo de 2001, p. 30.

y los servicios en Dakota del Sur sufrieron una pérdida neta de aproximadamente 60 millones de dólares sobre las ganancias que habían calculado, durante el año siguiente a la instalación de los casinos.²²

No promueven la actividad económica ni benefician a los ciudadanos donde se instalan los casinos. Su naturaleza es estéril por ser una actividad diseñada para extraer recursos de la economía a través de las apuestas y no para producir bienes y servicios. Como consecuencia, generan empleos en el corto plazo y de baja calidad: meseros, cocineros y personal de servicio. Además, los dueños de los casinos necesitan operadores expertos, estos empleos de alta gerencia son mínimos y muchos de ellos se contratarían en el extranjero.

La experiencia de los casinos instalados en las reservas indígenas muestra que no han beneficiado a esta población:

Las operaciones de juego dirigidas por tribus indígenas estadounidenses han experimentado un crecimiento extraordinario en tan sólo unos pocos años. En 1998, los ingresos de los casinos indígenas eran de 100 millones de dólares. En el año 2001, habían aumentado a 12 700 millones de dólares.

Mientras los estados recurren cada vez más a los casinos en búsqueda de ingresos, algunos críticos han acusado a los instalados en reservas indias de ser poco más que estafas que brindan gran riqueza a unos pocos aborígenes e inversores externos, pero ningún beneficio a la mayoría de los indígenas.

Aproximadamente 80 por ciento de los ingresos están destinados a tres o cinco por ciento de las tribus, afirma el representante Frank R. Wolf, republicano por Virginia, presidente del Appropriations Subcommittee on Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and related Agencies. Por ende, la mayoría de las tribus no reciben nada. Sin embargo, hay tribus que tienen viviendas inadecuadas, poca educación, problemas de alcohol y una pésima atención médica.²³

En cuanto a la generación de divisas, efectivamente en los centros de apuesta se obtienen ganancias elevadas, sin embargo, no existe

²² http://www.turistampa.com/num_ant/05septiembre03/editorial/horizontes.html

²³ “Los juegos de azar en los Estados Unidos”, en *op. cit.*, p. 14.

la garantía de que se reinviertan en el país, pues se corre el riesgo de que los beneficios económicos se envíen a los paraísos fiscales ubicados en el Caribe o en Europa.

Para que las utilidades de los casinos se mantengan en el país, se deben cumplir al menos dos condiciones: primera, que los propietarios sean nacionales, como es el caso de Montecarlo, donde las ganancias por el juego de azar son la principal fuente de ingresos del principado; segunda, que las expectativas para reinvertir estas utilidades en el país sean mejores que las existentes en el extranjero.

Si alguna de las dos condiciones no se cumple, las ganancias generadas por los casinos podrían salir del país. Como consecuencia, se esperaría una reducción del ahorro interno y un encarecimiento de la inversión productiva, recursos que sirven para financiar el desarrollo económico del país.

Quienes están pagando el cabildeo en la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal y los medios de comunicación, invirtiendo varios miles de dólares mensuales, son un grupo de inversionistas y operadores de casinos norteamericanos de todos los talantes: los hay chicos, como Casino America, Inc.; medianos, como Hollywood Casino Corporation; y grandes, como el Caesar's Palace; los cuales se han aliado con mexicanos que no dudan en prestar su nombre por una participación mínima de acciones. Lo anterior quiere decir, ni más ni menos, que el gran grueso de las ganancias iría a parar fuera de México y, como en todo, aquí se van a quedar la proporción más pequeña de un negocio poco prestigioso y las afecciones que traiga consigo.

Los defensores argumentan que la Ley de Juegos, Sorteos y Casinos, que está en estudio en la Comisión de Gobernación en la Cámara de Diputados, establece que para poder participar en una licitación por una licencia se requiere tener el carácter de una sociedad mercantil integrada conforme a las leyes mexicanas. Lo que, dicho de otra manera, significa que 51 por ciento del capital sea mexicano; únicamente que en el país ese imperativo legal no es ninguna traba para que los capitales extranjeros se adueñen de cualquier negocio mediante testaferros, y no lo van a tener para apoderarse de los casinos.²⁴

²⁴ *Impacto*, 27 de mayo de 2001, p. 28.

Asimismo, el problema de la reducción del ahorro interno generado por la instalación y operación de los casinos fue observado por Pedro Joaquín Coldwell, exsecretario de Turismo, quien afirmó: Australia autorizó el uso de maquinitas tragamonedas y provocó la baja en el ahorro interno del país.²⁵

No son fuentes de atracción de turismo. En los Estados Unidos esto no ha ocurrido. Las Vegas es el único lugar donde la mayoría de los apostadores son turistas. Por el contrario, en Illinois, 85 por ciento de los jugadores en los barcos-casinos son personas que viven en los alrededores del lugar.

Un estudio de la Universidad Estatal de Iowa señala que 94 por ciento de los jugadores en Prairie Meadows y en Des Moines son residentes del estado y casi dos terceras partes de ellos vecinos del lugar. En Kansas City, una encuesta entre los jugadores señaló que 88 por ciento de ellos viven dentro de una distancia a 45 o menos minutos del casino. Lo mismo sucede con los demás destinos en que hay casinos, donde la media de turistas es únicamente de 15 por ciento.²⁶

Jugadores problema. Existen diferentes perfiles de jugadores y tres de ellos representan problemas. El primero es aquel que presenta todos los síntomas y el potencial para convertirse en un jugador compulsivo. El segundo se refiere al jugador que se involucra en problemas económicos a causa del juego. Y el tercero corresponde al jugador patológico, generalmente llamado *jugador compulsivo*, el cual padece una obsesión por el juego en su vida diaria.

Los jugadores compulsivos presentan una incontrolable preocupación y urgencia por el juego, puede decirse que son adictos al juego; esto les genera graves problemas financieros debido a que acuden a créditos que luego no pueden pagar y se declaran en bancarrota, lo que los lleva muchas veces a cometer ilícitos como el fraude y la falsificación.

En los Estados Unidos, en la actualidad, existen 2.5 millones de apostadores patológicos, 3 millones de apostadores problemáticos y otros 15 millones de personas que están en riesgo de convertirse ya sea en apostadores problemáticos o patológicos. De acuerdo con un

²⁵ <http://www.revistavertigo.com/historico/14-2-2004/reportaje3.html>

²⁶ http://www.turistampa.com/num_ant/05septiembre03/editorial/horizontes.html

estudio de la Universidad de Illinois, se calcula que 52 por ciento de los ingresos en los casinos son producidos por los apostadores problemáticos y patológicos, sin los cuales, los casinos no podrían sobrevivir.²⁷

Una encuesta realizada por el Departamento de Ingresos de Connecticut entre personas que juegan en los casinos de esos estados o que asisten a las carreras de caballos o perros encontró que 47 por ciento cubría los requisitos para ser considerado como apostador problemático o patológico. La Universidad de Minnesota llevó a cabo una investigación en la que se concluyó que dos por ciento de los apostadores representan 63 por ciento del total de dinero que se apuesta legalmente en ese estado.²⁸

En los últimos años se ha incrementado la cantidad de jugadores compulsivos menores de 20 años. En algunas ciudades de los Estados Unidos la edad legal para el juego varía de 18 a 21 años, de acuerdo con las legislaciones propias de cada estado. En otras partes del mundo, el rango de la mayoría de edad legal es similar.

Los problemas fundamentales que genera el juego en los menores de edad con cierta adicción al juego se derivan de la necesidad que se les crea de conseguir dinero, con el propósito de jugar y consumir alcohol y drogas.

En los estados donde más se apuesta, también se puede observar el mayor índice de ciudadanos que se declaran en bancarrota. Por ejemplo, Nevada tiene el índice de declaración de bancarrotas más grande de los Estados Unidos, mientras que Mississippi, el estado con el segundo índice más alto de apostadores *per capita*, ocupa el quinto lugar en cantidad de bancarrotas declaradas por sus ciudadanos.²⁹

Localización de los casinos. Cada persona tiene derecho a escoger en qué actividades puede y quiere gastar su dinero. Si alguien quiere tomar su dinero e irse a Las Vegas, a Atlantic City o a un crucero y gastar todo su dinero en el juego de apuestas, está en su derecho de hacerlo. Sin embargo, no es lo mismo ir a jugar a Las Vegas o a Atlantic City –donde se cuenta con toda una infraestructura extraordinaria

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Idem.*

que gira alrededor del juego y donde esta actividad está estrictamente controlada y supervisada, y hasta cierto punto aislada de la gente que no desea apostar— que traer el juego a nuestro país.

Por décadas, Las Vegas se ha consolidado como el destino del juego, por excelencia; fue un destino edificado primordialmente para esa actividad. No obstante, los años de experiencia y de estricta implementación de reglamentos y medidas de seguridad, han hecho que esta ciudad sea actualmente un destino al que la gente puede ir a jugar o simplemente a pasar un buen tiempo con la familia sin jamás entrar a un casino. Su localización en medio del desierto tiene la ventaja de que está muy cerca de quien quiere ir, y muy lejos de quien no quiere estar allí.

Lo mismo se puede decir, aunque en menor escala, de Atlantic City. La razón es que, cuando se pensó en hacer de esas ciudades destinos de juego, uno de los factores que se consideró fue precisamente su relativo aislamiento de las grandes ciudades.

Este no sería el caso para nuestro país, porque se está pensando en instalar y operar casinos en zonas de alta concurrencia del turismo nacional, tales como la ciudad de México, Acapulco, Cancún, Hualtulco, Mazatlán, entre otras.

Existen dos problemas adicionales que se exacerbarían con la instalación y la operación de los casinos: **la seguridad y la salud públicas.**

Respecto a la seguridad pública, los estudios científicos más recientes indican que la tasa de criminalidad en los condados de los Estados Unidos que tienen casinos es ocho por ciento más alta que en los condados sin casinos. Durante los nueve años posteriores al establecimiento de los casinos en Atlantic City, el total de crímenes cometidos en un radio de 30 millas de esa ciudad aumentó 107 por ciento.

Un estudio de la revista *U.S. News & World Report* encontró que las tasas de criminalidad en las comunidades con casinos es 84 por ciento más alta que el promedio nacional.

Nevada ocupó el primer lugar entre los cincuenta estados de los Estados Unidos en lo que se refiere a tasa de criminalidad, tanto en 1995 como en 1996, según un análisis del FBI. Además, los crímenes violentos en Nevada aumentaron 40 por ciento de 1991 a 1996, un periodo durante el cual la tasa nacional de crímenes violentos bajó 10 por ciento.

Ludopatía. Para muchos países la ludopatía es un problema epidemiológico, entendiendo por esta enfermedad todo aquel fracaso crónico y progresivo que tiene un sujeto para resistir los impulsos a jugar, y la aparición de una conducta de juego que compromete, rompe o lesiona los objetivos personales, familiares o profesionales del jugador. El ludópata será entonces aquella persona que sufre ludopatía. En los Estados Unidos y en Europa, esta enfermedad constituye un grave problema social que afecta a muchas personas de todas las edades y clases.³⁰

Una de las consecuencias más curiosas que sufren los ludópatas cuando no pueden jugar es un síndrome de abstinencia: distintos trastornos sicosomáticos, trastornos del aparato digestivo y alteraciones del ciclo vigilia-sueño, con un mayor predominio en mujeres que en hombres.

Los trastornos físicos que puede producir el síndrome de abstinencia al juego son los siguientes:

- Cefaleas
- Migrañas
- Trastornos digestivos
- Alteraciones del sueño
- Pérdida del apetito
- Debilidad
- Sudoración
- Fiebre
- Palpitaciones
- Dolores musculares
- Temblores
- Calambres y
- Dificultad para respirar

Para enfrentar el problema de la ludopatía, se argumenta que los dueños de los casinos abrirían instituciones para tratar a quienes se convierten en adictos al juego.

Sobre este particular, José Luis Camacho Acevedo, de la revista *Impacto*, afirma: “Es tanto como permitir el consumo de cocaína con

³⁰ Rafael Tejada de Luna, “Ludopatía, problema epidemiológico que producen los casinos, el bingo y todos los demás juegos de apuestas” (documento sin editar), pp. 2 y 3.

el ofrecimiento de que los vendedores invertirán en abrir hospitales para curar a los que resulten afectados por el consumo excesivo de esta droga”.³¹

Sin embargo, lo más relevante es que los problemas de la delincuencia organizada, por el arribo de los casinos a México, y la ludopatía podrían generar un aumento considerable en el gasto público federal en materia de seguridad y salud pública.

Finalmente, José Luis Camacho Acevedo³² hace algunos cuestionamientos relacionados con los logros económicos que traería la instalación y operación de casinos en México.

Afirma que los encargados del cabildeo hablan, por ejemplo, de que considerando 10 proyectos de inversión se captaría de mil millones a dos mil millones de dólares, lo cual resultaría cierto si todos fueran complejos turísticos que incluyeran hoteles, centros de convenciones, restaurantes, campos de golf, cines y teatros, entre otros atractivos adicionales. Si éste fuera el caso, vendrían a jugarle una competencia desleal a la infraestructura turística existente.

Sostiene también que 10 casinos implican la generación de entre 40 mil y 50 mil empleos directos, lo cual es totalmente insostenible, pues estaríamos hablando de que cada casa de juego ocuparía unas cinco mil personas. De ser esto cierto, un casino estaría lleno únicamente de trabajadores.

Agrega que la apertura de 10 casinos implicaría un ingreso al Estado de unos 500 millones de dólares anuales por concepto de impuestos. Para creer en estos datos, tendrían que explicarnos cuántos visitantes extranjeros se requiere diariamente y cuánto tendría que gastar cada uno para que, después de deducir gastos, ganancias de los inversionistas y otros costos, se generasen sólo de impuestos todos esos millones de dólares. De no ser recursos provenientes de visitantes extranjeros, entonces hay que suponer que sería de los ingresos de los mexicanos de donde habría que descontar tal cantidad, y ahí sí que la situación se complica, pues a los múltiples problemas económicos que tiene el mexicano habría que añadirle una sangría extra por concepto de su afición al juego.

³¹ *Impacto*, 27 de mayo de 2001, p. 28.

³² *Ibidem*, pp. 28 y 29.

Conclusiones

La instalación y operación de los casinos es un debate que ha polarizado a la sociedad mexicana. Después de realizar el análisis de opinión pública encontramos argumentos tan poderosos para su legalización, como para rechazar un posible dictamen a favor de la instalación de estos centros de apuesta.

Después de finalizar este estudio, encontramos que los casinos se deben instalar en México porque generarían un crecimiento en la inversión, apoyando básicamente a la industria de la construcción; serían una fuente de generación de empleos; incrementarían la oferta turística nacional; aumentarían la recaudación tributaria, reforzando los ingresos públicos de la Federación, los estados y los municipios; detendrían el flujo de jugadores y de divisas que los apostadores mexicanos gastan en casinos extranjeros; y legalizarían una actividad que en la actualidad se lleva a cabo clandestinamente, sin reportar beneficios al erario, entre otros beneficios.

Sin embargo, los efectos nocivos que traerían están asociados con la falta de generación de riqueza nacional, ya que son incapaces de producir bienes y servicios; por el contrario, le restarían recursos monetarios a la economía; fomentan la cultura del ocio, debido a que los apostadores tienen la posibilidad de enriquecerse fácilmente a través del juego; ponen en riesgo económico a las familias de los apostadores; reducen la capacidad de ahorro de las familias que tienen algún miembro que gusta de apostar; no producen beneficios sociales en los lugares donde se instalan u operan; además, generan problemas sociales como la inseguridad pública, la drogadicción, la prostitución y la ludopatía, entre otros.

Consideraciones sobre la instalación
de casinos en México

Asociación Nacional de Padres de Familia

***La participación social de los padres de familia
en el sistema educativo nacional***

Existen distintas formas de participación social, que varían en cuanto a su complejidad e incidencia en el proceso de aprendizaje y gestión en los establecimientos educativos. Entre las más simples podemos señalar la presencia de padres de familia en los actos oficiales de la escuela, hasta otras más complejas asociadas a la colaboración de los padres con el profesor en el aula o en la integración de los equipos de gestión a favor de los planteles educativos.

Existen una gran cantidad de estrategias orientadas a comprometer a los padres de familia en la educación de los niños y niñas. Algunas de ellas se refieren a la comunicación entre el hogar y la escuela, el apoyo que los padres pueden brindar a la escuela para la educación de sus hijos, el fortalecimiento del papel educador de la familia, y la colaboración de los padres en la gestión de los establecimientos respondiendo a consultas y participando en ciertas decisiones, sobre todo de tipo económico, ya que de acuerdo con el Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia, a éstos no se les

permite participar en los aspectos pedagógicos y administrativos de los centros escolares.

Este tipo de participación no se encuentra exenta de problemas: el trabajo del padre o de la madre, fuera del hogar, dificulta su presencia en la escuela; la educación de sus hijos sigue siendo un ámbito reservado a la mujer; muchos padres se limitan a la preocupación por sus propios hijos, sin percibir la importancia de la participación organizada para el mejoramiento de la educación otorgada por el establecimiento.

La participación de los padres de familia adquiere una forma organizada a través de las asociaciones de padres de familia. Los roles, funciones, su inserción y su forma de trabajo presentan distintas formas, según el contexto social y educacional en el que se desarrollan.

Las asociaciones de padres de familia son muy activas en la mayor parte de los países, a pesar de que su papel está limitado a las recaudaciones de fondos y al suministro de recursos para el mantenimiento de instalaciones escolares y deportivas. Por ejemplo, en las zonas rurales de nuestro país, los padres de familia tienen un papel fundamental en la supervisión de la asistencia de los profesores a clases. En el Perú, la ley requiere que las asociaciones de padres de familia impongan un derecho de matrícula mínimo a las familias de todos los niños, con excepción de las que son demasiado pobres.

Sin embargo, el trabajo de las asociaciones de padres de familia debe ir aparejado con el conocimiento y el significado de la familia, la educación en nuestro país, la participación social en la educación, el marco jurídico en el que se desenvuelve la educación, intentando con ello, crear un marco de trabajo claro y preciso para las asociaciones de padres de familia.

De la misma manera, los padres de familia debemos estar atentos a todos aquellos cambios, propuestas y acciones que emprendan las instancias públicas, privadas y sociales que pudieran ser nocivos para la buena marcha de la familia.

Principios que orientan la política de participación de los padres de familia en el sistema educativo nacional

Los principios orientadores de una política pública son las bases que regulan su actuar. Ellos establecen los límites entre los cuales se sitúan

las acciones por realizar, así como los valores que las sustentan. A continuación se presentan los principios que deberían orientar la política pública sobre la participación de los padres de familia y de las asociaciones de padres de familia en el sistema educativo nacional de nuestro país.

1. La familia es un actor insustituible de la comunidad educativa, que contribuye desde su particularidad, saberes y experiencias al enriquecimiento y desarrollo del proceso educativo, que tiene deberes y derechos y que se fortalece participando en ella.

2. Los niños, niñas y jóvenes en familia, es decir, considerados como parte de un grupo familiar, son el eje de la comunidad educativa.

3. La familia es una fuente de experiencias educativas y tiene un saber que fortalece el proceso de los aprendizajes pertinentes y significativos de sus hijos e hijas.

4. La participación de la familia en el sistema educativo nacional es un valor y un derecho y se concibe como un proceso de interacción con los diferentes actores de la comunidad educativa para apoyar el desempeño y formación de sus hijos y alumnos en el programa educativo nacional.

5. Los valores que conlleva la participación de la familia en el sistema educativo nacional deben ser asociados a los valores de la participación ciudadana dentro de una sociedad democrática.

6. El objetivo central de la participación de la familia en la institución educativa es el aprendizaje y la formación de sus hijos, orientados al pleno desarrollo de la infancia, adolescencia y juventud.

7. Debe reconocerse que de hecho existe una diversidad de tipos familiares con distintos intereses dentro de una misma institución educativa, con derecho a que sean acogidas las diferentes motivaciones, necesidades y oportunidades que tienen para participar.

8. Hay una diversidad de modelos posibles de participación, que varían según el contexto cultural en que se desarrolla (urbano o rural), las particularidades de cada familia y de cada institución educativa, por lo cual es preciso reconocer la diversidad, pluralidad y autonomía de las comunidades educativas.

9. La participación de la familia en la institución educativa puede tener distintos grados de organicidad. Es deseable que las familias tengan una participación organizada e institucionalizada, con un cierto estatus jurídico y un actuar sustentado en el proyecto educativo de

la institución, sin que ello signifique inhibir otras formas de participación.

10. La institución educativa debe ser proactiva en la creación de condiciones, instancias y procedimientos efectivos para facilitar y canalizar la participación de la familia en el sistema educacional.

11. La participación de la familia en el sistema educativo nacional se da a distintos niveles, en concordancia con el Programa Nacional de Educación: informativo, consultivo, colaborativo, toma de decisiones y control de gestión.

12. La participación de la familia en el sistema educativo nacional puede darse en diferentes ámbitos, en armonía y coherencia con el Programa Nacional de Educación:

- Pedagógico familiar (en la creación de un ambiente pedagógico propicio en el hogar)
- Pedagógico escolar
- Convivencia escolar
- Proyectos específicos
- Gestión administrativa
 - La familia tiene la facultad o atribución de demandar el cumplimiento de los compromisos suscritos en el Programa Nacional de Educación.
 - La participación de la familia en el Sistema Educativo Nacional implica tanto derechos como deberes.
 - La participación de la familia en el Sistema Educativo Nacional requiere garantizar protección y dar estímulo a quienes la promueven.
 - La organización específica en que se concrete la participación de los padres de familia, cualquiera que ella sea, debe ser esencialmente colaboradora de la tarea educativa que realiza la dirección del establecimiento educativo que éstos han elegido para que eduque a sus hijos.

Posición de la Asociación Nacional de Padres de Familia sobre la instalación de los casinos en México

El 15 de septiembre del año 1929 se creó la Confederación Nacional de Agrupaciones de Padres y Maestros; en 1935, mediante un decreto

presidencial, se expidió el Reglamento de las Agrupaciones de Padres de Familia; en 1949, se modificó dicho decreto y se expidió el Reglamento para la Constitución y Funcionamiento de las Asociaciones de Padres de Familia en las Escuelas Dependientes de la Secretaría de Educación Pública; durante 1980, se volvió a modificar dicho decreto y se expidió el Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia; y, finalmente, en 1981 se adicionó el reglamento de 1980 para crear las asociaciones promotoras de la educación comunitaria.

El artículo 1º establece con claridad que:

El presente reglamento regirá la organización y funcionamiento de las asociaciones de padres de familia que se constituyan en las escuelas de educación preescolar, primaria y secundaria, dependientes de la Secretaría de Educación Pública y en las escuelas de estos tipos que la propia Secretaría autorice, reconozca o registre, conforme a la Ley Federal de Educación.

El artículo 5º establece que dichas asociaciones se denominarán: “asociaciones de padres de familia de las escuelas, asociaciones estatales de padres de familia o del Distrito Federal y la Asociación Nacional de Padres de Familia”.

Según el artículo 4º del reglamento citado, el objeto social de las asociaciones de padres de familia es el siguiente:

- I. Representar ante las autoridades escolares los intereses que en materia educativa sean comunes a los asociados;
- II. Colaborar en el mejoramiento de la comunidad escolar y proponer a las autoridades las medidas que estimen conducentes;
- III. Participar en la aplicación de las cooperaciones en numerario, bienes y servicios que las asociaciones hagan al establecimiento escolar, y
- IV. Contribuir a la educación para adultos de sus miembros, en los términos de la ley nacional de la materia.

Para la realización de su objeto social, las asociaciones tendrán dentro de sus atribuciones colaborar con las autoridades e instituciones en las actividades que éstas realicen, por lo que, en el caso de la instalación de los casinos en nuestro país, la Asociación Nacional de Padres de Familia tiene los siguientes puntos de vista:

Los casinos, aunque pareciera que traerían prosperidad y desarrollo a los estados en donde se establecen, también contienen un gran componente de problemas de todo tipo, entre ellos podemos enunciar:

1. El posible incremento de: la prostitución; la venta y el consumo de enervantes; la delincuencia organizada; el robo; y el *lavado de dinero*.

2. El uso desordenado de los recursos económicos de muchos padres de familia que pensasen en la prosperidad que obtendrían mediante el juego, los cuales dejarían en muchas ocasiones a su familia sin el sustento suficiente para vivir.

3. La formación entre los niños y jóvenes de una cultura de que no es necesario estudiar, trabajar o tener mayores responsabilidades, ya que en los casinos se puede obtener sin ningún esfuerzo, y con un poco de suerte, el dinero que hace falta para vivir con comodidades.

4. La falta de compromiso de los casinos con la educación, la salud, la asistencia social y la cultura, porque, aunque paguen impuestos elevados, son más los problemas de este tipo que ocasionan en la sociedad que los que ayudan a resolver, ya que no existe entre sus dueños o inversionistas un sentimiento de pertenencia al país, sino que únicamente prevalece entre ellos el sentido de lucro, el negocio y la ganancia desmedida.

5. La desnacionalización y desculturización que prevalece en este tipo de negocios, ya que los posibles inversionistas en su mayoría no son nacionales, sino extranjeros, y éstos, como ya se ha observado y comprobado en otras ocasiones, sólo atienden a los compromisos que tienen con sus patrones en el extranjero.

6. Modifican el estilo de vida de las personas y la comunidad en donde se establecen.

7. Despojan de su dinero a turistas nacionales y extranjeros.

8. No se ha comprobado que existan flujos de turistas a los centros en donde existen casinos.

9. ¿Cuáles serían los motivos de los turistas extranjeros para venir a gastar su dinero en los casinos mexicanos?

10. Si los legisladores no estudian bien y a fondo el problema, caerían en una grave irresponsabilidad política.

11. ¿Cómo se establecerá el proceso de seguridad en los casinos?

12. ¿Qué porcentaje de las ganancias se dedicará de manera etiquetada a la solución de los problemas que aquejan al país?

13. ¿Cuál será la participación de la sociedad civil en el desarrollo de los casinos?

14. ¿Qué acciones se tiene pensado implementar para evitar que los jóvenes caigan en la adicción de los juegos de azar?

15. ¿Qué mecanismos utilizarán las autoridades para evitar la evasión de impuestos y para evitar que los casinos trabajen de manera informal?

16. ¿Cómo evitarán las autoridades que se causen daños a la economía familiar?

17. ¿De qué manera se evitará que las mujeres caigan en la adicción al juego, cuando se tiene comprobado que en otros países 60 por ciento de las mujeres son jugadoras más compulsivas que los propios hombres?

18. Según las autoridades médicas, la adicción a los juegos de azar es tan destructiva como la adicción al alcohol y a las propias drogas, destruye vidas, relaciones y familias. ¿Qué harán las autoridades para evitar estas situaciones?

19. En las ciudades en donde hay casinos se ha detectado que las personas con patología por los juegos de azar tienen los siguientes problemas:

- Alejamiento y abandono de la familia
- Grandes deudas de juego
- Deseo de devolver el dinero rápidamente
- Ser mal visto o repudiado por la comunidad en que habita
- Crea violencia intrafamiliar por su adicción
- Sienten un enorme deseo por recuperar las agradables sensaciones de los primeros días de ganancia
- La falta de dinero incrementa el riesgo de buscar préstamos ilegales, robar o delinquir para la obtención del mismo
- Por ser jugadores adictos, son incapaces de continuar trabajando o atendiendo sus negocios
- El nerviosismo en que se encuentran los jugadores afecta conductas instintivas como el sueño y la alimentación

20. ¿Cuántos mexicanos somos hoy en día adictos a los juegos de azar y de qué niveles socioeconómicos?

21. ¿Se tiene claridad de la relación entre las adicciones de los mexicanos a los juegos de azar y sus antecedentes genéticos, ya que los mexicanos jugamos a todo, hasta con la muerte?

22. ¿Quiénes son los que acuden actualmente a jugar su dinero en los casinos?

23. ¿Están conscientes las autoridades de que las personas tienden a asistir a los casinos para escapar de sus problemas personales?

24. ¿Qué controles establecerán las autoridades para evitar los fraudes por internet, de los casinos, sobre todo por la enorme publicidad que éstos hacen a través de los medios electrónicos?

Estas y otras consideraciones son las que se hacen los padres de familia organizados en la Asociación Nacional de Padres de Familia, mismos que están dispuestos y atentos a la evolución de esta iniciativa, ya que, como se escribe renglones arriba, más que desarrollo para nuestro país, los casinos al parecer son verdaderas rasuradoras del dinero de los mexicanos, no aportan nada a la cultura nacional, al desarrollo, a la seguridad, ni siquiera al juego mismo, ya que, para ellos, lo importante son las ganancias que puedan obtener.

Por ello, los padres de familia solicitamos a las autoridades de la república, a los miembros del honorable Congreso de la Unión y a quienes apoyan esta iniciativa, que actúen con responsabilidad política. Estaremos, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, muy al pendiente del desarrollo de la iniciativa y, en su caso, de la operación de tales casas de juego, para evitar que se conviertan en una verdadera amenaza para las familias mexicanas.

Los casinos no son la opción

Confederación Patronal de la República Mexicana

Los grandes requerimientos de recursos para financiar el desarrollo exigen una mejor orientación de las inversiones, tanto por sus características de fomento de la productividad como por los sectores estratégicos hacia donde deben dirigirse, por lo tanto, los casinos no son la opción.

No sólo resulta indispensable afianzar la colaboración legislativa para procurar mejores condiciones de vida para la población, sino que ésta es su razón de ser. Por tanto, la única forma de promover el bienestar de la población es a través de la generación de empleo productivo.

Por ejemplo, a diferencia de las transacciones de la economía productiva en donde se obtiene un beneficio y una utilidad con respaldo de una cadena productiva que participa del beneficio y efecto multiplicador, en el casino uno gana mientras el otro pierde. Por tanto, tiende a promover desigualdades e inestabilidades en los ingresos de las familias de los jugadores, más aún, si éstos son ya compulsivos.

No podemos pensar –en el entorno actual– que los impuestos que paguen las empresas que instalen y administren casinos sean

significativos respecto a los requerimientos públicos, ni siquiera en lo que a fuentes de empleo se refiere.

En lo jurídico, la aprobación de los casinos supone un grado muy fuerte de discrecionalidad, ya que para instalar un casino se requerirá de una concesión, lo que implica falta de transparencia, y México necesita reducir sus índices de corrupción.

Si fuese verdad que es una actividad tan buena para el desarrollo –como afirman sus promotores–, entonces, ¿por qué cualquiera que desee instalar casinos, cumpliendo con todos los requisitos legales necesarios, no lo podrá hacer si no cuenta con el favor de haber ganado una concesión?

La situación actual

Sin embargo, el debate entre quienes apoyan y quienes rechazan los casinos ha pasado a un plano distinto. La razón: los casinos, en figuras como los *bingos*, *yaks*, son ya una realidad en México, habiéndose logrado con ello pasar por encima de la ley.

Habrán quienes lo nieguen, pero el concepto que define a los casinos como un lugar dedicado al juego de azar, como el que prevalece en los bingos, nos señala que éstos se han convertido en una especie de *casinos light*.

La ley no se ha modificado y el casino, aunque *light*, ya existe. Por tanto, antes de pensar en los cambios al ordenamiento legal de los que tanto alarde se hace, es más importante conocer si se encontró algún espacio dentro de la misma ley para introducir los señalados establecimientos o realmente alguna autoridad no aplicó la ley.

Si así ha sido, entonces la modificación reglamentaria buscaría hacer legal otros mecanismos de juegos con apuestas como las máquinas tragamonedas. Con ello, los argumentos esgrimidos en varias ocasiones por la Coparmex siguen tan vigentes como la primera vez, al ser éstos los sectores de la población que tenderían a masificar el juego.

Si la crítica vale en este espacio, quizá hubiese sido preferible la adecuación real y transparente de la ley que la violación velada de la misma.

Otros posicionamientos

Nueve razones económicas para no instalar casinos en México

1. Un casino es la organización del juego de azar con las reglas a favor de la casa, con el objetivo primordial de ganarle el dinero a los jugadores.

2. Los efectos económicos de los casinos se derivan de su naturaleza. Son planeados y operados para extraer recursos –pérdidas del jugador– que se convierten, en cuanto casino, en su única fuente de ingresos.

3. Los inversionistas y operadores de casinos invierten en ellos para ganar dinero. El juego de casino es un mecanismo especialmente propicio para hacerlo con alta rentabilidad y con bajo riesgo: el único riesgo es no tener los suficientes clientes.

4. Las ganancias de un casino están en proporción de lo que pierdan los jugadores; por esto su objetivo no puede ser otro que inducir la pérdida de la mayor cantidad de dinero al mayor número de personas.

5. A diferencia de las transacciones de la economía productiva, donde hay un cliente que se beneficia con un bien o servicio adquirido y un vendedor que obtiene una utilidad por su venta, normalmente con el respaldo de una cadena productiva que participa del beneficio y efecto multiplicador de la transacción, en el casino uno gana sólo si el otro pierde.

6. Desde esta misma lógica, se puede afirmar que el dinero que se pierde en un casino compitió con otros usos del mismo: desde el ahorro, otras formas de inversión, hasta el caso de perder lo destinado a bienes y servicios necesarios que, en los individuos con afición al juego, llega a los bienes indispensables, y en los adictos al juego, a formas ilegales de conseguir fondos. En todos los casos, la utilidad monetaria tiene como destino engrosar los bolsillos de los promotores y operadores de casinos.

7. Los casinos son pobres generadores de empleo, como ha quedado en evidencia en la reciente proliferación de los mismos en los Estados Unidos. Los casinos no brindan empleos ni generan recursos fiscales, lo que elimina este argumento como un supuesto beneficio económico. Debemos decir que la necesidad de los mexicanos es la creación de empleo productivo orientado a añadir valor agregado a la economía.

8. Un elemento de mayor importancia en el aspecto económico y de empleo es que el casino no genera valor agregado. El dinero que se pierde se generó en otra actividad económica y desaparece en el casino sin dar nada a cambio, excepto la distracción o diversión, que se considera el único producto *legítimo* de un casino.

9. En suma, los casinos provocan una actividad económicamente improductiva que distrae los productos del consumo o del ahorro, con efecto negativo en la generación de riqueza.

Los casinos como depredadores en la economía

La transacción en los casinos es sencilla, el dinero que una persona pierde en un casino es extraído del sector productivo –donde fue ganado–, de manera que los que perdieron en el casino compraron menos bienes y servicios, los productores vendieron menos y se recaudaron menos impuestos.

La posibilidad de que los casinos depriman la economía de una población es latente, pues la extracción continua de recursos que propician los casinos es brutal, y no se regresa nada a cambio a la población que hospeda un casino.

Las ganancias de un casino están en proporción de lo que pierden los jugadores, por esto su objetivo no puede ser otro que inducir la pérdida de la mayor cantidad de dinero al mayor número de personas.

El casino es de una naturaleza muy estéril, por ser un organismo diseñado para extraer recursos de una economía y no para formar, por medio de una cadena productiva, bienes y servicios a la comunidad.

El peligro latente de los casinos

Tomar la distancia que requiere una decisión objetiva y ponderada se ve dificultada por los siguientes factores: el casino genera impuestos; por otro lado, es necesario regularlo porque es una concesión que equivale a un monopolio de un negocio de probada y altísima rentabilidad y, dado ese monopolio, el riesgo para los inversionistas es casi inexistente.

Además, es necesario establecer una continua y estrecha supervisión por parte del gobierno sobre la operación diaria del casino. En estos establecimientos se manejan grandes cantidades de dinero en efectivo. La falta de vigilancia, o fallas en la misma, puede propiciar fenómenos de *lavado de dinero* o evasión de impuestos.

La experiencia actual con las estructuras de vigilancia y seguridad en nuestro país presenta una desalentadora perspectiva para garantizar una vigilancia adecuada sobre bases sostenidas y a largo plazo, sometida a la presión de un ambiente de altas ganancias obtenidas de la apuesta y no del trabajo productivo.

Los casinos en México,
un debate abierto para el legislador

*Área de Comunicación Social
del Grupo Parlamentario del PRD
en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*

En la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados se presentó la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuesta, Sorteos y Casinos, que tiene como propósito derogar la Ley Federal de Juegos y Sorteos, con el fin de permitir la instalación de casinos en nuestro país.

Esta iniciativa generó, desde su presentación, polémica en torno suyo. Este debate, que en un principio polarizó a los actores involucrados –iniciativa privada, gobiernos locales y federales, Poder Legislativo y medios impresos–, ahora continúa, pero con matices en torno a la probidad o la inconveniencia de la instalación de los casinos.

Actualmente, la iniciativa se encuentra en proceso de dictamen y los distintos actores coinciden en los siguientes aspectos:

- La necesidad de legislar para controlar los juegos de apuestas y reglamentar los giros ilegales, que en la actualidad se estiman en 900 casinos clandestinos.
- Se requiere definir el modelo de casino ideal para México (que incluya la creación de empleos, así como vigorizar las cadenas productivas, fortalecer el turismo para hacerlo competitivo

internacionalmente). En este sentido, se estudian los siguientes modelos de casino: el municipal, como los que existen en las reservaciones de los Estados Unidos; casinos similares a los de Montreal (Canadá) y Montecarlo; y el megacasinó, como los de Las Vegas y el de Atlantic City, el más riguroso que hay en control de juego.

- La participación del Estado para controlar, administrar y vigilar el funcionamiento de los casinos. Existe la propuesta de que el Estado debe tener una participación económica de entre 49 y 51 por ciento.
- La reglamentación fiscal. Se estima que un impuesto de nueve por ciento podría repartirse, en partes iguales, entre el municipio, el gobierno estatal y el gobierno federal.
- Finalmente, se considera que es necesario clarificar cuestiones técnicas, como si los casinos deben o no estar circunscritos a la operación de los hoteles.

En la presente legislatura la Comisión de Turismo estudia la presentación de una nueva propuesta que contempla:

- Un órgano regulador para la instalación de casinos –la Comisión Nacional de Apuestas y Sorteos–, que estaría presidido por el secretario de Gobernación.
- Limitar el monto de las apuestas y la manera de participar en ellas. Se habla explícitamente de impedir las apuestas virtuales.
- Régimen fiscal especial para los casinos. Se crearía un derecho de licencia de 18 por ciento sobre los ingresos netos, para distribuir entre el gobierno federal (cuatro por ciento), el gobierno estatal (seis por ciento) y el gobierno municipal (ocho por ciento), independientemente del IVA y del ISR.
- En el proyecto legislativo se prevé que no podrán jugar en los casinos las personas menores de edad o ebrias, ni los militares y policías armados.
- En cuanto a los permisionarios, se prevé que se sujetarán, entre otras cosas, a poner concesiones por periodos de 30 años; las disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; estrictos sistemas de seguridad y transparencia en el manejo de recursos.

Opiniones

A continuación se reseñan algunas opiniones que han ganado la atención de los actores involucrados en este tema.

- Juan María Alponte, catedrático universitario, destaca las ventajas económicas para el Estado, y cita los ejemplos de los casinos en Francia y Las Vegas. Menciona que para rechazar los casinos se elude que el *lavado de dinero*, el narcotráfico y la inseguridad pública son ya realidades cotidianas en México con los juegos clandestinos ilegales.
- José Elías Romero Apis, jurista, plantea que se defina una política sobre el juego de apuestas que no existe en México desde la prohibición de los casinos hecha por el general Lázaro Cárdenas. Se trata, dice el jurista, de ver en qué forma el texto vigente o la futura ley influirá o afectará el desarrollo turístico y económico del país, en sus vertientes interna y receptiva, cuando se hable de un megaproyecto turístico.
- Pedro Estrada Vega, periodista, dice que hay necesidad de regular a toda una industria clandestina de juegos que ya opera en el país, y a la que debe cobrarse impuestos.
- Miguel Ángel Torruco, presidente de Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles, afirma que la instalación de casinos no será la palanca del turismo, pero sí daría a México una mejor posición para competir internacionalmente.
- Rafael Suárez Vázquez, presidente de la Confederación Nacional de Empresarios y Prestadores de Servicios Turísticos (Conepstur), dice que los casinos no beneficiarían realmente a la actividad turística en México, pues ya han pasado de moda y las ganancias obtenidas se irían a las empresas transnacionales de casinos. “México debe apostar a su cultura, a sus playas, a su arquitectura, a su gastronomía y, en general, a la calidad de sus servicios”.

Números y datos interesantes

- La prohibición de instalar casinos data del 24 de junio de 1938, cuando en un decreto, el entonces presidente, general Lázaro

- Cárdenas, ordenó su abolición, con el argumento de que, por su propia naturaleza, son focos de atracción del vicio, de las mafias
- La ONU tiene registrados a 175 países, de los cuales 147 tienen casinos
 - En América Latina y el Caribe sólo cinco países no tienen casinos
 - Se estima que en México un modelo compuesto por ocho o 10 casinos en zonas turísticas, fronterizas y ciudades de gran densidad podría alcanzar montos de inversión inicial que oscilan entre 2.5 millones y tres millones de dólares
 - Las ciudades que se propone tengan casinos son: Cancún, Ixmiquilpan, Huatulco, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Tijuana, la periferia de la ciudad de México, Guadalajara, Nuevo Vallarta y Puerto Vallarta, Acapulco, Los Cabos, Veracruz, Puebla, Cuernavaca
 - El banco de El Vaticano financia casinos en el mundo, asociado con una financiera suiza
 - El Vaticano reconoce a los casinos, desde 1950, como lugares que son un negocio
 - Se calcula que el monto de derrama económica por cada casino se encontraría entre 110 mil millones de pesos y 300 mil millones de pesos

Cuestionario de entrevistas a diputados y diputadas del GPPRD

Preguntas

1. ¿Qué opina acerca de la propuesta de instalar casinos en nuestro país, contenida en la Ley Federal de Juegos con Apuesta, Sorteos y Casinos?
2. ¿Considera importante que se reglamenten los casinos clandestinos que actualmente funcionan en nuestro país?
 3. En su opinión, ¿qué implicaciones positivas y/o negativas tendría la instalación de casinos en México?
 4. ¿Usted qué propuestas haría para reglamentar los casinos en nuestro país?

5. ¿Conoce o ha acudido a algún casino?

Respuestas

Dip. Narciso Agúndez Montaña, integrante de la Comisión de Turismo

1. Estoy de acuerdo. Yo firmé el documento junto con varios compañeros.

2. Sí. Claro, por supuesto.

3. Sobre todo, inseguridad pública, que es uno de los problemas fuertes, drogadicción, alcoholismo; otro problema sería que los impuestos derivados de los casinos se quedaran en la Federación y no en el municipio o en el estado donde se instalen los casinos.

4. Que fuera facultad de los estados y de los municipios el autorizarlos.

5. Sí, he acudido.

Dip. Rosa María Avilés Nájera, secretaria de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios

1. Yo no estoy de acuerdo en que se instalen los casinos en México. Yo creo que hay que normar el juego y las apuestas, porque ya existen. Pero eso no significa que tengamos que abrir casinos.

2. Yo creo que lo que hay que hacer es quitarlos.

3. Yo creo que tiene más repercusiones negativas que positivas. A mí todavía no me convence que tenga positivas.

4. Estoy en contra.

5. Sí.

Dip. Rafael García Tinajero, secretario de la Comisión de Salud

1. Hay que revisar la propuesta.

2. Sí.

3. Las implicaciones positivas podrían ser: que se incrementara la industria turística y que salieran de la ilegalidad algunas de estas actividades que hoy se realizan de manera clandestina. Y las negativas: que se ha visto que a veces conllevan delitos, como tráfico de drogas, prostitución, etcétera.

4. Lo que yo propondría es que los juegos y casinos, más que estar en manos de particulares, estuvieran en manos del Estado. Que el

Estado no sólo vigilara, sino que tuviera una gran intervención en esta actividad, si es que se pretende que esto sea una fuente de divisas, como lo que sucede ahora con los juegos de azar y la lotería. En la mayoría de éstos el Estado tiene una fuerte presencia, o hay una vigilancia extrema; incluso hay control por parte de la Secretaría de Gobernación. Eso mismo podría suceder con los casinos.

5. No. He salido, pero no conozco casinos. En México conozco un casino clandestino. Pero no sólo sería cuestión de los casinos. Por ejemplo, es muy común que en las ferias existan peleas de gallos clandestinas. En mi región, el tipo de juego más común son las peleas de gallos clandestinas. Creo que deberían también reglamentarse, porque son los particulares quienes organizan este tipo de peleas. Este casino se encontraba en Lázaro Cárdenas, Michoacán. Ya no sé si [todavía] existe, pero en alguna ocasión lo visitamos. Las peleas de gallos clandestinas son una actividad cotidiana. Cada fin de semana, los galleros se organizan para hacer pelear sus gallos. En ocasiones terminan hasta con muertos. Debemos reglamentarlos, darles facilidades, pero también una mayor vigilancia gubernamental.

Dip. Juan José García Ochoa, coordinador del Área de Relaciones Internacionales del Grupo Parlamentario del PRD

Pregunta: ¿Qué opina acerca de la propuesta de instalar casinos en nuestro país, contenida en la Ley Federal de Juegos con Apuesta, Sorteos y Casinos?

Respuesta: La iniciativa me parece insuficiente, mas la idea no me parece mala. Creo que abre posibilidades para el turismo, para la captación de inversiones, para la generación de empleos, pero, sin duda alguna, tiene que tener una reglamentación muy estricta. Creo que es ahí donde la iniciativa de ley tiene defectos, necesita tener más firmeza en cuanto a la reglamentación de los casinos.

P: ¿Crees que esta iniciativa puede colaborar a la regularización de los casinos clandestinos?

R: Yo estoy de acuerdo en un modelo como el de Panamá, en el cual los casinos son mayoritariamente de propiedad estatal, de tal manera que se mantiene la propiedad en manos del Estado. Sin embargo, el inversionista privado pone una parte, pero la administración es del Estado: te permite la regulación completa. No se trata tanto de que si se pagan más impuestos; el tema es que la propiedad

sea del Estado y que esos fondos se destinen a obras de beneficio social.

P: Se está hablando de una inversión estatal de entre 49 y 51 por ciento, entiendo que tu postura...

R: Cincuenta y uno por ciento o más. En Panamá la propiedad del Estado es de 60 por ciento. Panamá, que es un Estado pequeño, captó en el año pasado mil millones de dólares en casinos. Es una fuente de impuestos impresionante.

P: Se están explorando varios modelos de casinos, como los de Atlantic City, que son los que tienen una reglamentación más acuciosa, los de Las Vegas y los llamados municipales. ¿En tu opinión, cuál sería el modelo más adecuado?

R: En algunos países, cuando el Estado mantiene el control (incluso Nicaragua tuvo casinos regulados en el gobierno sandinista), son fuentes de ingresos. Creo que si los fines son sociales, los beneficios son fundamentalmente sociales, de beneficencia, como lo es la Lotería u otros juegos y sorteos que hay en México; si la propiedad de esto es para mantener el control –es fundamentalmente estatal–, serían muy beneficiosos, sobre todo para los municipios turísticos de este país o incluso, para unos que no lo son, para levantarlos. Si el Estado los mantiene con ciertas reglas, pueden ser hasta lugares de tipo familiar, no tienen por qué ser asociados siempre al crimen organizado, al narcotráfico, al *lavado de dinero*, porque eso depende de quién los administre. Si los administra el Estado con fines sociales, si se sabe que uno va a contribuir a que se financie obra de beneficencia, hasta las familias acudirán a los casinos, sin mayor problema, porque se sabrá que se utilizará el dinero de uno para un fin social.

Informe de la Comisión de Juegos y Sorteos
de la Conferencia Nacional de Gobernadores

Derivado de la sesión del 23 de abril de 2004 en San Luis Potosí, se aprobaron las siguientes propuestas:

- A. Fortalecimiento de las atribuciones de los estados para regular las actividades de juegos de azar, ferias, peleas de gallos, carreras con apuestas y loterías, cuando éstas no ocurran simultáneamente en el nivel nacional (no incluye las acciones que pudieran derivarse de una eventual ley de casinos).
- B. Que los recursos que provengan de tales actividades sean distribuidos en proporciones equitativas entre las haciendas estatal y municipal, privilegiando su destino para la asistencia pública y grupos vulnerables.
- C. Que se establezcan los criterios de manera conjunta para la operación, control y supervisión de las actividades correspondientes.

Adicionalmente se adoptaron dos acuerdos, en el sentido siguiente:

- Se instruya a la Comisión para un seguimiento y evaluación de las iniciativas que se encuentran en proceso de dictamen en el honorable Congreso de la Unión a fin de dar a conocer la

posición de la Conago e incorporar en el trabajo legislativo las recomendaciones de este órgano colegiado.

- Que la Conferencia Nacional de Gobernadores emita un comunicado al titular del Ejecutivo Federal, con atención a la Secretaría de Gobernación, el cual fue remitido con fecha 4 de mayo pasado, para que esta última realizara de manera conjunta y a la brevedad con la Comisión de Juegos y Sorteos, de la Conago, una revisión y adecuación del proyecto de Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos antes de que sea publicado.

Para dar cumplimiento a estos ordenamientos, se efectuó reunión con la presencia del c. subsecretario de Gobernación, donde se expuso lo siguiente:

- El proyecto de reglamento carece de beneficios para las entidades federativas en materia tributaria y operativa, toda vez que no se fortalecen las atribuciones y competencias de las mismas; además de complicar el otorgamiento de permisos con un procedimiento incierto, manteniendo la discrecionalidad en el otorgamiento de los mismos por parte de la Federación.
- Se considera que pretender ordenar una ley de diecisiete artículos en un reglamento que en muchos de los casos va más allá de la misma, daría origen a un ambiente de incertidumbre jurídica al contemplar aspectos no incluidos en la ley correspondiente.
- Esta comisión sugirió que, en caso de que el Ejecutivo decida seguir adelante con su propuesta de reglamento, éste opere como un mecanismo transitorio para de inmediato iniciar los trabajos encaminados a la elaboración de una iniciativa de ley de juegos de azar, que refleje un verdadero espíritu federalista y responda al contexto vigente.
- Para el desahogo de estos planeamientos se conformó un grupo de trabajo integrado con funcionarios de la Secretaría de Gobernación y la Comisión de Juegos y Sorteos, de la Conago, con la representación de los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Guanajuato, Morelos, Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala y Nuevo León, misma que sesionó el pasado 20 de mayo. En esta reunión se revisó el documento

con las propuestas presentadas por esta comisión, y de ella se derivaron los siguientes acuerdos:

Primero. Se acepta establecer un grupo de trabajo conformado por miembros de la Comisión de Juegos y Sorteos, de la Conago, y funcionarios de la Secretaría de Gobernación para la revisión del proyecto de la Ley Federal de Juegos y Sorteos para estos efectos.

Segundo. La Secretaría de Gobernación propondrá un procedimiento para la inclusión de una representación de los gobiernos de las entidades federativas en el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos.

Tercero. Se modifica el párrafo segundo del artículo 74, eliminando el término *regionales* para la celebración de ferias locales.

Cuarto. Referente al artículo 76, se realizó por parte de la Segob una consulta con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) referente a reducir el número mínimo de visitantes certificados de manera que ninguna entidad federativa pudiera quedar marginada de llevar a cabo ferias con juegos de azar. La dependencia ha informado la aceptación por la parte de la Cofemer de esta propuesta, y una vez que reciba la respuesta de manera oficial lo hará del conocimiento de esta comisión.

Quinto. La Comisión de Juegos y Sorteos informará a la Conago que: lo dispuesto en el artículo 4 de Ley Federal de Juegos y Sorteos, que a la letra dice: “No podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, o lugar abierto o cerrado, en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos de ninguna clase, sin permiso de la Secretaría de Gobernación. Ésta fijará en cada caso los requisitos y condiciones que deberán cumplirse.”, no es aplicable a las instancias que creen los gobiernos estatales y municipales para llevar a cabo sorteos. Estas instancias solamente estarán obligadas a solicitar autorización para cada sorteo que pretendan realizar, en los términos del artículo 34 del proyecto de Reglamento, quedando exceptuadas inclusive de la presentación de la fianza.

Sexto. La Segob buscará el mecanismo para que los premios no reclamados de sorteos que realicen las instancias oficiales de los diferentes niveles de gobierno, se queden automáticamente en poder del estado donde se haya efectuado el sorteo; de manera que este beneficio sea para la asistencia pública de la misma.

Se somete a consideración del Pleno el presente informe, y se instruye a la Comisión de Juegos y Sorteos llevar a cabo un seguimiento

permanente del curso de las acciones que al respecto adopte el Poder Ejecutivo, y de las negociaciones del proyecto de la ley de juegos de azar que se discute en el ámbito del Poder Legislativo, informando al respecto a este Pleno.

Casinos en México: el debate legislativo
fue impreso en febrero de 2005 bajo el
cuidado de Josefina Fajardo Arias en
Offset Universal, S.A., Calle 2 núm. 113,
col. Granjas San Antonio, tel. 5581-7701.
El tiraje constó de mil ejemplares.

