

¿Cómo regular los casinos? Una propuesta de política pública para mitigar los incentivos perversos de su legislación en México

Jesús David Pérez Esparza¹

En la medida en que la legislación y el marco regulatorio actual de juegos y sorteos en México –particularmente en materia de casinos– sigan siendo poco claros y transparentes, se seguirán generando fallas de mercado, incentivos para la corrupción y una distribución subóptima de costos y beneficios. Resolver esta ineficiencia resulta urgente a la luz de dos necesidades que tiene el país: *a)* mitigar el lavado de dinero; y *b)* reducir sustancialmente la corrupción en el sector público, particularmente por sus vínculos con la crisis de inseguridad. De esta forma, es fundamental regular *correctamente* la industria desde una perspectiva realista y orientada a atender el mercado existente, al tiempo que mitigue los costos actuales por la ambivalencia en esta política pública. Para ello este artículo presenta: antecedentes del juego con apuestas, un diagnóstico actual de los casinos en México y una serie de pasos que podrían ayudar a diseñar una nueva política pública más eficiente en la materia.

Palabras clave: casinos, juegos y sorteos, regulación, política pública, Ley Federal de Juegos y Sorteos.

How to Regulate Casinos? A public policy proposal to mitigate perverse incentives in Mexican legislation

While the legislation and the current regulatory framework for the Mexican casino industry remains unclear and ambivalent, perverse incentives will continue to generate market failures, corruption, and a suboptimal distribution of costs and benefits. It is imperative to solve this inefficiency in the light of two challenges for Mexico: *a)* to mitigate

¹ Internacionalista y maestro en Administración Pública y Políticas Públicas. Investigador en EGAP Gobierno y Política Pública, Tecnológico de Monterrey. Líneas de investigación: seguridad ciudadana, justicia, drogas y política interior. Correo electrónico: david.perez.esparza@gmail.com

money laundering activities; and *b*) to substantially reduce corruption in the public sector due to its links with the insecurity crisis. Thus, it becomes essential to start a realistic regulatory reform for this industry, able to attend the existing market while eliminating the current costs for the prevailing ambivalence in this policy. To achieve this goal, this article presents: historical background, a diagnosis of the casino activities in Mexico and some steps that could help to design a more efficient public policy in this area.

Keywords: casinos, gambling, regulation, public policy, Federal Gambling and Drawings Law

Introducción: experiencias históricas internacionales, una vieja adicción²⁻³

La humanidad tiene una larga historia apostando cuando juega al azar. La primera evidencia que se tiene es un juego basado en una dinámica con azulejos que nació en China en 2300 a.C. Esta afición social se fortaleció en el periodo de las dinastías Xia y Shang –entre 2000 y 1027 a.C.–, cuando otros juegos de azar como el keno comenzaron a popularizarse en amplios sectores de la población (Lam, 2005). Algunos historiadores han llegado a señalar que, como en ningún otro país, el juego fue casi sinónimo de la identidad nacional en China (Culin, 2010).

Es muy probable que debido al impacto que tuvo la cultura china en el sudeste asiático, el juego con apuestas se haya replicado en sus amplias regiones de influencia (Brecher, 1963). Aunque no existe un consenso entre los historiadores sobre si la influencia china llegó con tal fuerza a Medio Oriente y a Europa, lo que es un hecho es que en algunas partes de estas regiones –particularmente en las antiguas civilizaciones de Mesopotamia, Babilonia, Persia, Siria y Egipto– hubo presencia de juegos con apuestas.

Se sabe, por ejemplo, que habitantes de Mesopotamia llegaron a jugar algo muy parecido al moderno *Backgammon* (Jacoby y Crawford,

² Dedico este artículo a la memoria de las 54 víctimas que perdieron su vida en el *Casino Royale* de Monterrey.

³ Agradezco los comentarios del maestro Jorge M. Aguirre Hernández y particularmente el apoyo, impulso y las invaluable sugerencias de la maestra Ana Gabriela S. Santana. En cualquier caso, las reflexiones vertidas en este documento las presento a título personal y no necesariamente representan la opinión de ellos ni de la institución en la que laboro.

1975), que en Persia se desarrolló el ajedrez (Horst, 2003) y que en Egipto se llevaron a cabo competencias de salto, lucha y otros juegos siglos antes de la creación de las Olimpiadas (atribuidas tal vez erróneamente a los griegos). En este último país se desarrollaron los dados, que podrían haber tenido un uso social frecuente. Los dados de marfil hallados en Tebas que datan de 1500 a.C. son una evidencia que avala este argumento (Ogwyn, 2001).

Los vestigios señalan que alrededor de 1400 a.C. en esta zona eran ya frecuentes las apuestas de carreras de caballos, casi tan pronto como el hombre fue capaz de consolidar sus capacidades para domesticar a este y otros animales. Llegó a tal grado la popularidad de esta afición en el mundo musulmán, que las carreras de caballos con apuestas es el único juego permitido o *mustahal* en la ley musulmana (Ali, 2011). Por toda esta evidencia, es muy probable que en amplias regiones del mundo los habitantes de distintas culturas ya hubieran apostado tanto en juegos de habilidad como de azar, desde una lógica muy similar a la que se vive hoy en los lugares de apuesta modernos.

Pero la tradición de jugar también se ha presentado desde hace algunos siglos en Occidente. En el circo romano, por ejemplo, centenas de miles asistían y apostaban en corridas de caballos y en las famosas competencias de gladiadores. Más recientemente, en el periodo medieval, los historiadores han señalado la existencia de torneos de arco y flechas. Además, con el nacimiento y popularización de las cartas de juego se abrieron las puertas a un mundo nuevo de oportunidades. El *baccarat*, uno de los juegos de cartas con más historia, data precisamente de mediados del siglo xv.

En Europa, durante la época medieval se llevaron a cabo juegos muy similares a las loterías. Primero fueron permitidas, y como en el caso de las islas inglesas en el siglo xvi, posteriormente fueron prohibidas durante diversos lapsos históricos. Por lo general, las razones para esta decisión fueron las supuestas implicaciones religiosas y morales propias del puritanismo de la época (Daniels, 2005).

A partir del Renacimiento europeo se refina la operación del juego de azar y surgen los primeros “casinos” más o menos como los conocemos hoy en día. En los siguientes siglos, los juegos de azar siguieron acompañando a la humanidad. La dispersión de esta actividad fue

más evidente cuando las potencias europeas dominaron continentes completos y exportaron hacia ellos esa afición en los lugares donde no se había manifestado. En algunos casos se establecieron algunos controles o prohibiciones, pero en lo general, la afición del hombre por el azar y las apuestas se mantuvo como una constante.

De la mano de la expansión tecnológica del siglo xx ocurrieron importantes sucesos que cambiaron la forma en que se habría regulado la política de casinos alrededor del mundo. Un ejemplo se presenta de nuevo en China. Durante toda la época maoísta (identificable entre 1949 y 1976), las apuestas –e incluso el *majiang*, similar al *Rummy*– estuvieron severamente prohibidas porque, desde la perspectiva del comunismo, no había tiempo para el juego. La apuesta significaba, además, un indicio capitalista sólo para los que tenían dinero y querían incrementar su capital privado (Steinmüller, 2008).

Sin embargo, después de la década de 1980 se decidió aceptar una zona de tolerancia en Macao, estableciendo ciertos límites a su crecimiento (Po Oei y Namrata, 2007). Sin embargo, cuando la oferta de casinos no fue suficiente para satisfacer la demanda, por obra de la *mano invisible* surgieron casinos en Singapur y en Corea del Sur. Como es predecible, muchos de sus clientes eran los chinos que el mercado local había dejado desatendidos.

Un segundo ejemplo contemporáneo ocurrió en Estados Unidos. Históricamente, en este país tres ciudades importantes habrían vivido ciclos ambivalentes de *boom* y de represión: San Luis en Nuevo Orleans, Chicago en Illinois y San Francisco en California. ¿Qué ocurrió al final? Ganó el pragmatismo orientado a satisfacer la demanda. Así, se aceptó la conformación de tres paraísos para los jugadores: Las Vegas y Reno en Nevada en la década de 1930, y Atlantic City en Nueva Jersey desde mediados de 1970. Sin embargo, esta decisión no ocurrió, dejando a las empresas a su libre albedrío. Por el contrario, la aceptación de los permisos estuvo acompañada de la instrumentación de leyes y reglamentos que vigilaran su operación, siempre estrictos pero realistas.

De estos tres casos en Estados Unidos, Las Vegas, sin duda, es paradigmático y probablemente el más conocido del mundo. Para comprender en mayor medida la ciudad, habría que recordar que la actividad económica y la vocación que le conocemos surgieron gracias

a la construcción de la Presa Hidroeléctrica Hoover completada en 1936 y nutrida por las aguas del mayor embalse artificial de Estados Unidos, el Lago Mead. Esta presa era, por demás, importante: garantizaba el abasto de dos insumos vitales para una ciudad que se ubica en el desierto y que habría decidido orientarse a los casinos: mucha agua para la población que pensaba atraer y energía a buen precio proveniente de la hidroeléctrica más grande de ese tiempo (Livas, 2011).

Desde entonces, el crecimiento económico de la ciudad ha sido sorprendente. De hecho, en los últimos años, que no han sido los mejores para Estados Unidos, Las Vegas ha mantenido una tasa de crecimiento de 10% anual de forma sostenida, muy por encima de los niveles del resto de las ciudades de ese país. ¿Cuáles son las razones de éxito de la estrategia? La evidencia podría sugerirnos al menos cuatro.

1. Consolidó *Las Vegas Strip*, una zona urbana en específico a lo largo de la cual se encuentran ubicados los casinos, lo que permite fungir como un verdadero *clúster*.
2. Diversificó los ingresos de la industria, pues no sólo se enfocó en hacer ganancias a través de los casinos, sino que trabajó para que el espectáculo de primer nivel, de la mano de infraestructura hotelera de calidad y de nicho, lograra ser la mayor derrama turística. Esta última es, incluso, superior a la generada por los casinos (Livas, 2011).
3. Generó un esquema orientado a la reputación de las empresas propietarias de las salas de juego, con estándares mayores a los de muchas industrias. Para ello, se establecieron estrictos protocolos para evitar el fraude, tanto de los clientes hacia el casino como viceversa. Este trabajo colectivo fue enriquecido de la mano de la Comisión de Juego y Apuestas –o Comisión de Control– compuesta por miembros destacados del FBI y de otros expertos que trabajan en protocolos para mantener la reputación de los casinos, imponiendo *barreras a la entrada* y retirando la licencia a quienes se les demuestre que tienen algún vínculo –por menor que sea– con el crimen; o en su caso, cuando exhiban errores u omisiones según la estricta normatividad a la que se han comprometido cumplir (ICESI, 2005).

4. Logró obligar a las empresas permisionarias a que operaran con ciertos estándares de transparencia en sus operaciones financieras, cuestión que incluso les ha permitido a éstas cotizar en la bolsa de valores de Wall Street (Bermejo, 2009).

De lo anterior podrían desprenderse dos primeras ideas clave. En principio, que en muchas culturas se practicaron los juegos de azar con apuestas, ya sea como pasatiempo o como una actividad económica que les generaba ingresos. En un segundo sentido, con respecto de lo que ocurre en Las Vegas, el contraste con México es evidente: ninguno de los cuatro factores señalados se presentan en la política de juegos y sorteos de nuestro país. Negar ambas realidades es tan riesgoso como regularlas ineficazmente.

Una radiografía de la industria de juegos y casinos en México

México también cuenta con una larga tradición en materia de juegos de azar con apuestas. Los primeros vestigios provienen de las culturas prehispánicas. Los aztecas, por ejemplo, jugaron el *tlachtli* –o juego de pelota–, además del *patolli*, que era un juego de mesa muy parecido al “juego de la oca”. Hay evidencia que sugiere que los toltecas podrían haber apostado con éstos alrededor de 500 a.C. (Yáñez, 1996).

A lo largo de toda la Colonia, los habitantes de la Nueva España acudían a las casas de apuesta a jugar principalmente los dados y los naipes. Incluso hay evidencia de personas de clase alta que llegaron a dedicarse al juego como profesión (Lozano, 1991).

Durante los siglos posteriores, y aun después de la Independencia de México, algunas actividades de azar con apuestas, entre ellas la lotería y las apuestas de espectáculos –como las corridas de toros, charreadas, carreras de caballos y las peleas de gallos–, se arraigaron como uno de los aspectos más esenciales del mexicanismo. La evidencia histórica ha demostrado que, con sus matices, estas expresiones formaron parte de importantes círculos sociales durante los más de 30 años del porfiriato (Beezley, 1983).

Habiendo concluido la Revolución mexicana y ya bajo el régimen del Partido Nacional Revolucionario (PNR, más adelante Partido de la Revolución Mexicana [PRM], hoy Partido Revolucionario Institucional [PRI]), nace la Ley Federal de Juegos y Sorteos de 1947. Ésta es la que, en teoría, a través de sus 17 artículos debería poner en claro, literalmente, las reglas del juego.

Desde su artículo primero, esta ley que data del sexenio del ex presidente Miguel Alemán (en tiempos en los que ni Las Vegas era lo que es hoy, ni existía la tecnología con la que cuentan los casinos) tuvo una orientación de rechazo al juego. Por ejemplo, señalaba que “quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta Ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas”.

Sin embargo, con otros artículos posteriores, dicha ley generó tres regímenes de apuestas y juegos de azar (Lajous *et al.*, 2010):

1. Los juegos de apuestas legales como los sorteos de números, las apuestas deportivas, hipódromos, galgódromos y rifas.
2. Los juegos de azar *temporales* tipo casinos, palenques y carreras de caballos parejeras, bajo la forma de permisos para ferias de por los menos 250 mil asistentes.
3. Los casinos ilegales conocidos como “brincos”, que se basan en avisar a los jugadores unas horas antes el lugar en que se realizará la jugada y que, por ende, brincan de un lugar a otro debido a su ilegalidad.⁴

Entonces, ¿están o no prohibidos los casinos? Estrictamente, los casinos como tales no están prohibidos. De hecho, la palabra *casino* no forma parte ni de la Constitución ni de la ley Federal de Juegos y Sorteos. Esto presenta un primer reto: no están ni prohibidos ni expresamente permitidos.

Como ya se vio, lo que sí prohíbe la Ley Federal de Juegos y Sorteos desde su artículo primero son los “juegos de azar y los juegos con apuestas”. Pero la redacción de esta Ley es tan ambigua que al mismo

⁴ Aunque no existen datos oficiales sobre su número ni sobre su control (la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio estimó 1,500), una revisión superficial de notas de prensa da cuenta de casos de intervención de la policía por violencia, posesión ilegal de armas y corrupción para permitir el funcionamiento ilegal del “brinco”.

tiempo permite a la Secretaría de Gobernación, en su artículo tercero, regular los juegos en donde intervengan apuestas, aunque las haya prohibido en su artículo primero. Algunos académicos, como Lorenzo Meyer (2005) y Denise Dresser (2011), han presentado una serie de hipótesis tendientes a señalar que este tipo de iniciativas orientadas a la discrecionalidad y la ambivalencia fueron la “regla no escrita” del régimen político de esa época.

Ésta podría ser una prueba más de un esquema legal en que *usando el mismo texto* se permitía favorecer a los cercanos al gobierno y limitar a todos los que no lo fueran.

Hay un ejemplo paradigmático. El casino que históricamente ha mantenido un permiso a veces formal, a veces informal, por parte de la Secretaría de Gobernación, es el de la Feria de San Marcos en Aguascalientes. En sus 200 años de operación, ha funcionado bajo un esquema de legalización *de facto* que no genera las consecuencias no deseadas de la prohibición, aunque tampoco trae los beneficios de la regulación y fiscalización plena (Lajous *et al.*, 2010).

En cualquier caso, el hecho es que a lo largo del siglo xx –con toda la ambivalencia a cuestas– se presentó un proceso de expansión de los métodos tradicionales de apuestas basadas en el azar. A partir de 1990, y en particular después de 2000, estas expresiones crecieron de forma más evidente haciendo uso de la masificación de la tecnología y los sistemas informáticos útiles en los casinos.

Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia, el gobierno federal aseguró que pondría en orden la regulación de las salas de juego. Para ello, expidió el Reglamento de 2004,⁵ mismo que a pesar de transparentar la apertura de estos lugares, mantuvo la prohibición de las máquinas tragamonedas.⁶ Esto implicaba que, en teoría, sólo podrían

⁵ En noviembre de 2004, el congreso mexicano interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) un recurso de controversia constitucional contra el Ejecutivo Federal por desacuerdos con el reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos expedido en septiembre de ese año, mismo que solicitó fuera suspendido. El argumento principal se basaba en la idea de que el reglamento violaba al menos tres artículos de la Constitución y que el Ejecutivo se habría tomado facultades que correspondían al congreso. Como respuesta a dicha controversia, el supremo tribunal dio validez constitucional al reglamento dándole la razón a la presidencia.

⁶ “No serán objeto de autorización las máquinas tragamonedas en cualquiera de sus modalidades” (artículo 9).

organizarse juegos con apuestas y sorteos previo permiso por escrito expedido por la Secretaría de Gobernación.⁷

Sin embargo, el reglamento resultó ambiguo y dejó al menos dos huecos legales importantes:

1. La conceptualización básica sobre las tragamonedas. El artículo 9 señala que las máquinas tragamonedas que están prohibidas son aquellas que permiten al usuario obtener mediante “el azar o una combinación de azar y destreza, la entrega inmediata o posterior de premios en efectivo o en especie”. Para darle la vuelta a esta limitación, algunos casinos han instalado letreros en donde anuncian que las máquinas son de “habilidad y destreza”, aunque en la práctica sean de azar.
2. El relativo a las “modalidades de los sorteos”. En el artículo 98 se establece que “los números premiados podrán obtenerse entre otros, a través de los sistemas informáticos”. Para los defensores de los casinos, esta frase ha sido clave porque les ha permitido argumentar que los “sistemas informáticos” son un sinónimo de las máquinas tragamonedas.

Estas ambigüedades podrían haber ayudado a la apertura de casinos basándose en amparos. Por lo anterior, la evidencia demuestra que si bien el Reglamento de 2004 sí reguló la apertura de lugares de juego (reduciendo en algo su discrecionalidad), no terminó por dejar en claro el tema de su componente más esencial: las tragamonedas.

Más allá de las ambigüedades, la ley enfrentó retos para su correcta implementación. En un primer sentido, es menester reconocer que en materia de casinos nunca existió una planeación transparente en la política bajo principios técnicos. Esta carencia tiene además impactos nocivos en los instrumentos fiscales que deberían tener, no sólo la

⁷ Mientras los ministros de la SCJN discutían la vigencia del reglamento, varios de ellos señalaron que éste “*nada tiene que ver* con la posibilidad de instalar casinos en México”. Añadieron que para eso haría falta una reglamentación específica. Si se asume como cierto este argumento señalado por la SCJN, se deja en claro la ausencia de una reglamentación particular en la materia que, por sus dimensiones, es de urgente resolución.

federación a través del Impuesto Especial al Producto y los Servicios (IEPS), sino también los estados y los municipios.⁸

Como la discrecionalidad fue la regla, en el otorgamiento de permisos la práctica política estuvo por encima del ámbito jurídico. Para los casos en los que la expedición de permisos pretende ser legal, se parte de la idea de que el municipio es un orden de gobierno autónomo y, eventualmente, el Cabildo podría negar la instalación en ese límite territorial –en temas de su competencia, como alcoholes u ordenamiento territorial– independientemente de que la federación haya otorgado previamente un permiso. En la práctica, esto ha demostrado ser una falacia. Muy pocos cabildos en el país tienen el interés y la solvencia de manifestar su oposición, ya sea por corrupción o por la falaz idea de que el gobierno federal tiene más peso que el gobierno municipal.

Esta falta de planeación tuvo impactos administrativos. Debe reconocerse que la autoridad nunca contó con el suficiente equipo humano ni con el mejor diseño institucional. Uno de estos ejemplos fue la cobertura de inspectores. A diferencia de México, donde existen menos de 200 verificadores de la Secretaría de Gobernación y muy pocos agentes del Sistema de Administración Tributaria (SAT) vigilando la operación de las tragamonedas (de los 4 080 elementos operativos con los que cuenta, la inmensa mayoría están dedicados a la operación aduanera), en Estados Unidos existen 2 250 elementos dedicados a vigilar la implementación de la ley vinculada a casinos. Además, lo hacen de manera independiente del Departamento de Seguridad Interior (Department of Homeland Security, 2011), la autoridad que vigila las aduanas. Esta situación no sólo permite incentivar la especialización, sino que también evita que sean juez y parte en caso de contrabando o importación ilícita de máquinas tragamonedas hacia Estados Unidos (el SAT sí tiene conflicto de interés). El diferencial en capacidades institucionales es evidente no sólo con este país, sino con la regulación de los países europeos.⁹

Con motivo de todo lo anterior, la expansión de los casinos ha sido contundente. Se sabe que en México existen al menos 27 empresas

⁸ Para abundar en el tema del régimen fiscal aplicable, véase Erreguerena, 2010.

⁹ Véase el reporte del Swiss Institute of Comparative Law sobre esta política sectorial en Europa.

operando 790 casinos en el país. De éstos, alrededor de 300 centros de apuestas operan con *algún permiso* de la Secretaría de Gobernación. Adicionalmente, se ha estimado que existen entre 70 y 75 mil máquinas tragamonedas más que funcionan de manera clandestina en las afueras de las escuelas, en tiendas de abarrotes, farmacias, quioscos y pequeñas fondas, instalaciones mejor conocidas como “casinos callejeros” (Villamil, 2011).

Dos datos adicionales podrían servir para entender mejor el fenómeno de las tragamonedas y los casinos a nivel nacional. El primero, que más de la mitad de las máquinas que operan ilegalmente es de segunda mano (es decir, que entraron por alguna aduana), lo que denotaría un síntoma de corrupción.

El segundo es el precio. Las máquinas pueden tener un costo de entre 100 mil y 150 mil pesos. Sin embargo, tienen una tasa de retorno impresionante: cada una puede aportar entre 50 mil y 100 mil pesos de ganancias al mes, dependiendo, entre otras cosas, del tipo de juego, de la afluencia de personas, del mercado al que se dirige y del ingreso promedio de los habitantes en donde se ubica la máquina (Villamil, 2011).

En sí, la industria genera un muy buen negocio pues sus ingresos estimados se ubican alrededor de los 890 millones de dólares al año, lo que equivale a 11,125 millones de pesos (Gómez y Camacho, 2011). Como referencia, Grupo Bachoco –el mayor productor de pollos y el cuarto de huevo en México– tuvo ventas del doble de esta cantidad, con ingresos estimados cercanos a 24 mil millones de pesos (Zúñiga, 2010); y para rescatar a Mexicana de Aviación de la deuda de varios lustros, se requeriría prácticamente la misma cantidad que genera la industria de casinos en un año: 11 mil millones de pesos (Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles [Ifecom], 2011).

La industria genera en México aproximadamente 30 mil empleos directos y unos 100 mil indirectos (Gómez y Camacho, 2011). Como referencia, Mazda, el gigante automotriz, también genera 30 mil empleos, sólo que lo hace sumando todos los empleados de sus plantas de Japón, Estados Unidos, China, Taiwán, Tailandia, Filipinas, Zimbawe, Sudáfrica, Ecuador, Colombia y México (Gobierno de Guanajuato, 2011).

En aras de la objetividad, también valdría la pena señalar otro aspecto real y positivo de la industria: los impuestos que cubren. Los permisionarios *legales* han señalado que pagan 30% de impuestos sobre ingreso bruto. Para cada uno de los casinos, entre impuestos, maquinaria y arrendamientos de locales se destina aproximadamente 70% de la inversión.

Algunas estimaciones conservadoras señalan que sólo en 2009 se aportaron mil millones de pesos al fisco mexicano. Sin embargo, otros analistas han señalado que sumando todos los permisos e impuestos especiales, la Secretaría de Hacienda recaudó 2 300 millones de pesos en ese mismo año por los centros de apuestas operados por empresas públicamente, entre los que se encuentran YAK, Caliente y Play City (Lajous *et al.*, 2010). Estandarizar estas mediciones es esencial.

En cualquier caso, todas estas cifras dejan en claro la imposibilidad de seguir negando la existencia de esta actividad económica. Además, hacen evidente la necesidad de aceptar tres cuestiones esenciales: 1. que hay una demanda importante por las apuestas; 2. que estamos frente a una enorme y poderosa industria que existe aunque no se le quiera ver; y 3. que los dos puntos anteriores hacen poco factible que una prohibición simplista por decreto sea una solución realista.

Ahora bien, ¿dónde están los casinos? El portal de la Asociación de Permisionarios de Juegos y Sorteos (APJS) –una de las pocas referencias formales en la materia– da cuenta general sobre la parte más visible de la industria (aunque previsiblemente, no de toda ella). El Cuadro 1 y su correspondiente mapa revelan un estado general de la industria desde una perspectiva geográfica.

¿Cómo explicar que Tamaulipas pueda tener tres casinos funcionando y que Nuevo León, su vecino, tenga 11? ¿Tres u 11 casinos son pocos o son muchos? La evidencia que demuestra el Cuadro 1 es que no es suficiente tener en cuenta una realidad si ésta no es relativa con respecto de otra variable que le sirva de apoyo.

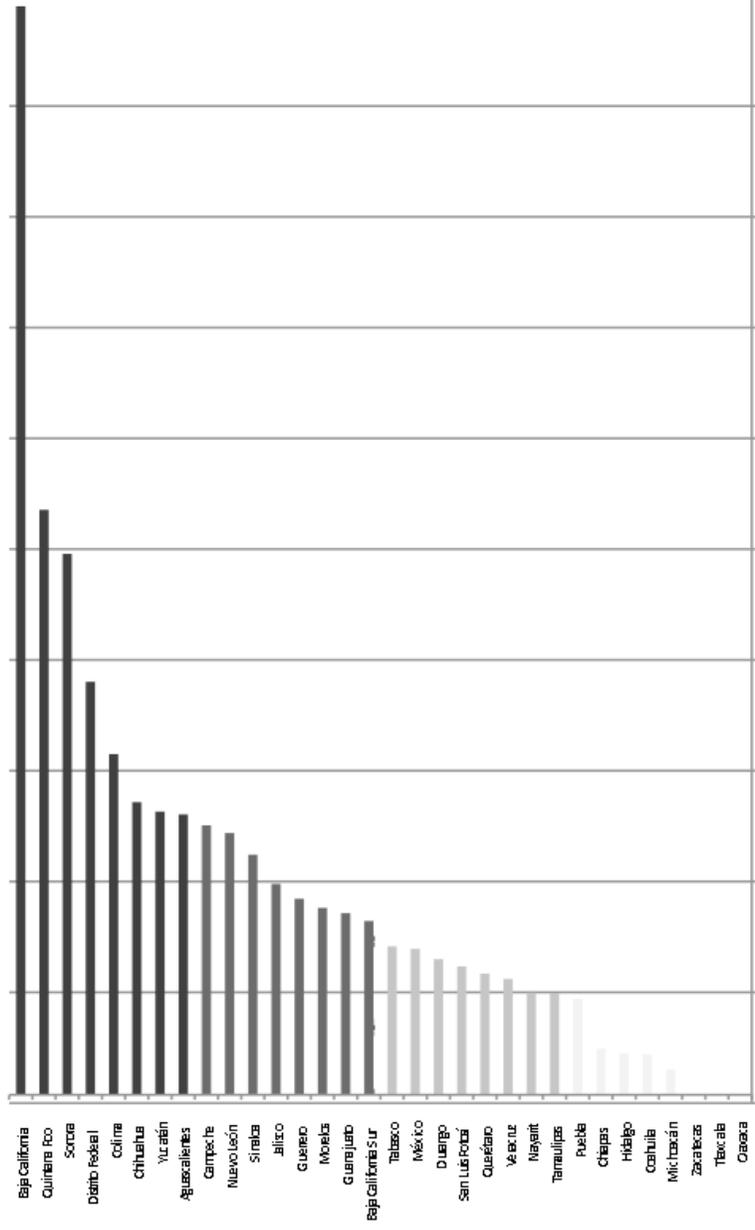
Tomando todo esto en consideración, la Gráfica 1 pretende revelar la cantidad de casinos *per cápita*, para lo cual hace uso de la población actualizada de cada uno de los estados según el último conteo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de 2010.

Cuadro 1. Casinos registrados por la APJS por empresa y entidad

	<i>Caliente</i>	<i>YAK</i>	<i>Divertimex</i>	<i>Juega y Juega</i>	<i>Pringsa</i>	<i>Codere</i>	<i>Play City</i>	<i>Total</i>
Aguascalientes	1	1	0	0	0	0	1	3
Baja California	25	6	0	0	0	0	0	31
Baja California Sur	1	0	0	0	0	0	0	1
Campeche	0	1	0	0	0	1	0	2
Coahuila	1	0	0	0	0	0	0	1
Colima	0	1	0	1	0	0	0	2
Chiapas	0	0	0	0	1	1	0	2
Chihuahua	4	1	0	1	2	0	1	9
Distrito Federal	6	17	0	0	5	2	3	33
Durango	1	0	0	0	0	0	1	2
Guanajuato	2	2	0	0	4	0	1	9
Guerrero	1	1	0	0	3	0	1	6
Hidalgo	0	0	0	0	1	0	0	1
Jalisco	2	5	0	0	3	2	2	14
México	12	4	0	1	0	1	2	20
Michoacán	0	1	0	0	0	0	0	1
Morelos	1	1	0	0	1	0	0	3
Nayarit	0	0	0	0	0	0	1	1
Nuevo León	5	3	0	0	0	0	3	11
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	2	1	0	0	0	0	2	5
Querétaro	1	1	0	0	0	0	0	2
Quintana Roo	3	2	0	1	0	0	1	7
San Luis Potosí	1	0	0	1	1	0	0	3
Sinaloa	4	1	0	0	0	0	1	6
Sonora	1	3	7	0	1	0	1	13
Tabasco	1	1	0	0	0	1	0	3
Tamaulipas	0	0	0	3	0	0	0	3
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	0	0
Veracruz	3	1	0	0	1	2	1	8
Yucatán	2	0	0	1	1	0	1	5
Zacatecas	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en información del portal de la APJS.

Gráfica 1. Casinos per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en información del portal de la APJS.

Mapa 1. Casinos per cápita/¿dinámica regional?



Nota: La escala de grises representa una mayor o menor presencia de casinos.
Fuente: Elaboración propia con base en información del portal de la APJS.

Hay tres observaciones que vale la pena destacar de los gráficos anteriores:

1. No demuestran un elevado comportamiento homogéneo por región. Sin embargo, sí presentan dos conglomerados importantes, uno de ellos en la región noroeste del país y otro más en el suroeste, cercano al Caribe.
2. Comprueban que el estado de Baja California es líder en *casinos per cápita* con más del doble que el segundo lugar. Este hecho está estrictamente vinculado con la historia de los casinos Caliente.
3. Mantienen vigente la hipótesis de que los casinos están estrechamente vinculados con la capacidad adquisitiva promedio de las entidades mexicanas. Así se explica la baja o nula existencia en entidades con problemas importantes de pobreza, como el corredor Hidalgo-Tlaxcala-Puebla-Oaxaca-Chiapas. Es interesante analizar el caso de Guerrero –un estado que natural-

mente entraría en este corredor-, que podría estar saliendo de esta dinámica por la influencia de la empresa Pringsa, que con dos casinos en Acapulco y uno más en Chilpancingo aporta tres de los seis casinos que tiene la entidad.

Aunque los casinos no son propiamente un tema que tenga que ver con seguridad pública, hay dos puntos adicionales en la materia:

1. Hay una coincidencia entre las dos zonas con más casinos del país y las rutas dominadas por los cárteles del Pacífico y las de *Golfo-Zetas*.
2. Michoacán –en donde habría operado *La Familia*, un cártel distinto al del Pacífico (y atípico por su formación e ideología)– rompe la continuidad del corredor del Pacífico proveniente desde Baja California hasta el sur.

Economía, mercados negros y regulación: una reflexión teórica

A pesar de que existe cierta legislación en materia de casinos en México, la evidencia expuesta hasta el momento podría demostrar que muchos de los ámbitos en los que ésta se inserta se mantienen por niveles más bajos que lo que se podría identificar como una regulación eficaz. Por el contrario, dadas las externalidades no controladas que se están generando hasta ahora, se estima que estos niveles son subóptimos cuando se comparan con las capacidades que podría ejercer el Estado al regular de manera frontal dicha actividad económica.

La economía ha realizado importantes estudios sobre lo que puede ocurrir cuando los Estados dejan sin regular una actividad económica que genera ingresos. Este artículo plantea cuatro ejes que pueden ser útiles para comprender el fenómeno:

1. La economía subterránea.
2. La paradoja de la inserción.
3. Los mercados negros.
4. La teoría de regulación.

¿Por qué regular? Una *primera aproximación económica* obligaría a reconocer que el término *economía subterránea* engloba realmente cuatro conceptos (Portes y William, 2004):

- a. La economía ilegal, que abarca la producción y distribución de bienes y servicios prohibidos por la ley. Un ejemplo es el narcotráfico.
- b. La economía no declarada, que consiste en la realización de acciones que soslayan o evaden las normas impositivas establecidas.
- c. La economía no registrada, que comprende el monto de los ingresos que deberían registrarse en los sistemas de cuentas nacionales pero no lo hacen.
- d. La economía informal, que abarca las actividades económicas que hacen caso omiso del costo que supone el cumplimiento de las leyes y las normas administrativas. Algunas de ellas son las que rigen las relaciones de propiedad, el otorgamiento de licencias comerciales, los contratos de trabajo, los daños, el crédito financiero y los sistemas de seguridad social.

Evidentemente, al no ser categorías mutuamente excluyentes, diferenciar en cuál de estas esferas se encuentra la industria de los casinos constituye un reto importante. Sin embargo, lo esencial es distinguir entre informalidad e ilegalidad. Castells y Portes (1989), citados por Portes y William (2004), proponen una metodología que puede auxiliar al respecto (Cuadro 2).

Cuadro 2. Tipos de actividades económicas

<i>Proceso de producción/ distribución</i>	<i>Producto final</i>	<i>Tipo de economía</i>
Lícita	Lícita	Formal
Ilícita	Lícita	Informal
Ilícita	Ilícita	Delictiva

Fuente: Portes y William, 2004.

Tal como se revela en el breve análisis jurídico planteado en este documento, existe evidencia que haría suponer que los casinos están “prohibidos” –y por ende, son ilegales–, pero al mismo tiempo, conviven con medidas más orientadas a un esquema de “regulación” –que aunque restringe la actividad, la toma como legal–. Esta ambivalencia genera comportamientos similares al del mercado negro.

De este punto se desprende una *segunda aproximación económica* valiosa. Ésta implica cuestionarse si realmente se desea una modificación a la regulación y, sobre todo, qué pasaría si no se modificara el *statu quo* de ésta. En otras palabras, responder si queremos que en México haya o no casinos. Más allá de lo que se ha logrado en Las Vegas, recordando el *Casino Royale*, lo más probable es que la respuesta sea *no*.

Sin embargo, como en cualquier ejercicio de regulación, la segunda pregunta que uno tiene que hacerse en este punto es si existe demanda consolidada para este producto o servicio que se quiere regular. Al respecto, y tomando en cuenta la posibilidad de generar un mercado negro mayor, la evidencia nos obligaría a recordar lo que se señaló en un apartado anterior: en efecto, hay demanda.

La tercera pregunta que necesitamos hacer es si para el *servicio* en cuestión existen sustitutos, y de ser así, si éstos podrían aportar un mayor daño que el actual. Al respecto, tendríamos que aceptar que hay al menos tres tipos de *sustitutos* para la gente que “necesita jugar”:

1. El menos negativo, pero con impacto sustancial, es que una parte de los jugadores viajaría al extranjero en busca de lugares donde se pueda apostar y jugar en máquinas tragamonedas. Esto implicaría que estos ciudadanos mexicanos dejarían sus divisas –y los empleos que las acompañan– fuera del país.
2. Otro escenario que necesita contemplarse es de los que estarían dispuestos a jugar en comercios alejados de la vista pública por ser ilegales. Aquí valdría la pena recordar algo que ya ha ocurrido y que bien podría repetirse: la proliferación de las loterías en los barrios populares o las máquinas tragamonedas que abundaron en las tiendas de abarrotes hace algunos años. Si éstas resurgieran de la mano de una política más prohibitiva, podrían ser un nido de corrupción.

3. Pero también hay un tercer grupo, los que jugarán por internet sin ningún tipo de límites y que, a diferencia de lo que ocurriría con empresas establecidas, podrían ejercer estafas mayúsculas en un mercado en el que las empresas ni dan la cara, ni están sujetas al más mínimo de los controles. En este escenario, el juego por internet podría incentivar que, bajo el resguardo de jugar en su hogar, los ciudadanos hagan pasar su vicio desapercibido. Llevar los problemas al espacio privado, paradójicamente, puede ser peor a que esas mismas conductas ocurran en el espacio público, donde al ser más visibles, permiten mayores posibilidades de recibir atención por parte de las familias involucradas y de la sociedad en general.

Después de analizar algunos de los riesgos que implicaría negarse a formalizar una actividad económica de tal magnitud, y con ello generar mercados negros, la premisa fundamental de este artículo es que aceptar tales condiciones obliga a construir esquemas orientados a una regulación mucho más realista.

Vinculada con este punto, una *tercera aproximación económica* que podría ayudar a explicar lo que ocurre con los casinos es justamente lo que se llama “la paradoja de la inserción” (*embeddedness*). Este fenómeno ocurre cuando, debido a la falta de regulación del Estado, las transacciones se convierten prácticamente en redes informales que reflejan el funcionamiento de las fuerzas del mercado en su estado puro (Portes y William, 2004).

Según estos autores, el problema sustantivo de esta paradoja consiste en que, ante la falta de regulación del Estado, el intercambio informal abre la puerta a los actos de transgresión de las expectativas normativas y, por ende, al fraude generalizado. Esta situación de caos plantea un reto que amerita respuesta: ante la falta de agentes de vigilancia –o de una regulación diseñada para ser cumplida–, ¿quién habrá de controlar la demanda o la oferta? De nuevo, la respuesta es el surgimiento de un mercado negro.

El problema con los mercados negros en México es que, casi por su naturaleza, implican una transacción en la que, ante reglas poco claras, quien pretende abrir un casino tiene que “pagar” por el favor

del servidor público en turno. Esto significa un alto riesgo de que un actor privado (empresa) quiera corromper a uno público (burócrata) para que el Estado ejerza o deje de ejercer su monopolio: cumplir la ley. Si la ley es poco clara, el reto se vuelve doble. Además, genera una paradoja con un alto costo social: entre más prohibicionista sea la ley, más habrá que pagar por corromper. Una sanción mayor por violar la ley –aunque no se cumpla– puede empeorar el esquema.

Este reto no sólo aplica a las autoridades federales –quienes en principio son las encargadas del tema–, sino que se replica en prácticamente todos los órdenes de gobierno. Es decir, envuelve a autoridades estatales y municipales porque su acción u omisión es un ingreso o un costo en el que incurre la empresa que desea abrir un casino, sobre todo al solicitar permisos y autorizaciones. Las áreas en que las autoridades locales ejercen esta injerencia son diversas, pues van desde ecología, desarrollo urbano, alcoholes, vialidad y tránsito y protección civil, hasta la dotación de servicios como agua y drenaje, luz y alcantarillado. Es aquí donde la existencia de un permiso federal no debe olvidar la necesidad de cumplir también con la regulación local.

Así, la existencia de casinos, más que una decisión estrictamente federal es, en la práctica, una decisión de todo el Estado en su conjunto. ¿Cuál es la respuesta ante un problema regulatorio tan complejo? El primer paso, naturalmente, es entender qué es y qué implica una *regulación*.

La *regulación* puede definirse como las decisiones de política pública enfocadas a intervenir (independientemente de la orientación del resultado) en un mercado o una industria. ¿De qué depende la forma de decisión regulatoria? La literatura señala que el gobierno toma decisiones regulatorias y de política pública principalmente por cuatro diferentes razones:

1. Para ordenar un mercado y combatir un monopolio, como dicta la teoría tradicional (Noll y Joskow, 1981).
2. Para garantizar la provisión de un bien público (Buchanan y Tullock, 1962).
3. Por moda (Derthick y Quirk, 1985).

4. Por la racionalidad del regulador o por captura regulatoria (Stigler, 1971; Peltzman, 1976).

En el caso de los casinos podría aplicar la necesidad de ordenar un mercado y por la racionalidad del regulador. Al respecto, George Stigler (1971) fue el primer economista en presentar una teoría empírica sobre regulación en función de la relación entre reguladores-consumidores y regulados. Tres son sus principales reflexiones:

1. Que la regulación suele estar diseñada para beneficiar la industria que se supone regula (aunque esto vaya en contra de la lógica utópica que se crea para el bien común). Esto permite hacerla “predecible”.
2. Que el “regulador” (que para estos propósitos es lo mismo el legislador que el burócrata en el Poder Ejecutivo) necesita apoyo político para mantenerse en esa posición. Esto implicaría que la industria está dispuesta a dar ese apoyo político.¹⁰ En este juego colaborativo ambos ganan: el regulador permanece en su función y, a cambio, la industria regulada incide en él para tener una agenda de “regulación a modo”.
3. Que el consumidor, aunque quiera otro tipo de regulación, difícilmente podrá lograr algún cambio *ceteris paribus*, porque no cuenta con los recursos de la industria.

Después de una propuesta tan poco esperanzadora, surgió una escuela que pretendía conciliar la idea de que la regulación podía ser buena o mala, y no únicamente mala como sugería Stigler. Entre los representantes de esta nueva visión se encuentra Posner (1974), quien aseguró que había ejemplos de iniciativas, como las anticontaminantes, que sí buscaban el bien común y no únicamente favorecer los intereses de las empresas. Siendo así, lo indispensable es encontrar

¹⁰ Durante los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el monopolio de los “permisos” lo tuvo Carlos Hank Rhon. En el sexenio de Vicente Fox se multiplicaron las casas de apuestas en virtud de los permisos otorgados por la Secretaría de Gobernación a competidores de Hank. Santiago Creel, del Partido Acción Nacional (PAN), secretario de Gobernación con Fox, fue acusado de favorecer casinos vinculados a una televisora para asegurar el favor de ésta cuando buscarse la presidencia de la República.

los determinantes que podían incidir en un balance más neutral en la regulación.

En parte para responder a esta propuesta teórica más conciliadora, Peltzman (1976) aseguraba que las regulaciones pueden favorecer más a los productores que a los consumidores. Pero más que una agenda oculta, la razón es que los primeros son menos numerosos que los segundos, tienen un interés más inmediato y más incentivos para organizarse y cabildear de forma efectiva.

Tomando en cuenta lo anterior, desde la perspectiva de la economía política, la regulación, como toda decisión individual con impacto colectivo, dependerá de:

1. Los actores involucrados.
2. El nivel de concentración de mercado (entorno de mercado).
3. La naturaleza de los temas (la agenda y el entorno político).
4. La racionalidad de los decisores y la búsqueda de maximización de la utilidad.
5. El nivel de independencia del regulador (el entorno institucional).

De los cinco anteriores, en el que se puede incidir con mayor factibilidad es sobre el último. Tomando en cuenta el riesgo de captura, esto implicaría que para una buena regulación de casinos es necesario establecer órganos reguladores independientes que puedan decidir bajo ciertas condiciones de libertad. Una premisa esencial es que se orienten a objetivos tangibles de política y éstos estén alejados de la presión de los diferentes grupos de interés y de otros factores políticos y económicos del entorno. Idealmente, la literatura económica señala que un buen regulador debe tener algunas características: experiencia, flexibilidad, credibilidad y estabilidad.

Para construir este buen regulador, dos condiciones son fundamentales: que la agenda favorezca su implementación y que su diseño prevea los tipos posibles de captura regulatoria (evitando que éstos ocurran). Respecto del primero, Gormley (1986) señala que la forma en que se construyen las agendas regulatorias en un esquema federal son:

Cuadro 3. Temas de la agenda y regulación

<i>Visibilidad/ Complejidad</i>	<i>Baja</i>	<i>Alta</i>
<i>Alta</i>	Política de cuarto de audiencias. Movilización ciudadana Muy baja discrecionalidad. Decisión política.	Política del cuarto de operación. Presión para rendición de cuentas y decisiones expertas. Fomento de participación ciudadana por parte de políticos. Bajo incentivo a la captura. Decisión de funcionarios de alto nivel.
<i>Baja</i>	Política a ras de calle. Poca importancia del público y de políticos. Decisiones tomadas por funcionarios secundarios. Poca convicción profesional. Poca atención política.	Política del cuarto del Consejo. Elite técnica. Poca participación ciudadana. Decisión de expertos (industria). ¿Captura? Alta discrecionalidad.

Fuente: Gormley, 1986.

Tomando en cuenta lo anterior, ahora vale la pena analizar las tres posibles capturas regulatorias y cómo serían éstas en el caso de los casinos:

Gráfica 2. Capturas regulatorias y el desarrollo de mercado como objetivo

Independencia del regulador	Alta	Entorno de desarrollo del mercado	Autorregulación
	Baja	Negociación regulatoria	Privatización de la regulación
		Baja	Alta
		Concentración de mercado	

Fuente: Peltzman, Mueller y autores citados.

1. Privatización de la regulación. Las decisiones regulatorias no son tomadas por el órgano regulador, aunque éste formalmente exista y tome decisiones, sino que son impuestas *de facto* por la agenda del actor económico preponderante. En materia de casinos, esto significaría que el más importante de la industria defina la agenda del supuesto regulador.
2. Autorregulación. Este tipo es equivalente a la “captura” del líder por parte del regulador (contrario a la captura clásica). En un entorno de alta concentración de mercado, pero donde existe un regulador fuerte, la amenaza creíble de restricciones e imposiciones del regulador al regulado crean el incentivo a autorregularse o a tomar decisiones *ex ante* a las propias decisiones del regulador (Mueller, 2003). Al igual que el fenómeno de privatización de la regulación, es el resultado de un juego no cooperativo entre regulador y regulado. Desde la perspectiva institucional, la “captura” por autorregulación ocurriría cuando un casino tenga incentivos para un determinado comportamiento ante la amenaza de un costo mayor por parte del regulador.

3. Negociación regulatoria. Es una especie de negociación entre grupos de interés, participantes del mercado y el propio regulador. En ésta, los jugadores encuentran una solución negociada (Peltzman, 1976). Al contrario de los dos ejemplos anteriores, en este caso los casinos se sumarían a la mesa de negociación con el regulador, y en conjunto formarían un juego cooperativo en el que no existen ventajas significativas o estructurales aparentes entre las partes.

En cualquier circunstancia, al regular los casinos se debe evitar no sólo el mercado negro, sino también el *rent seeking* o búsqueda de rentas. Ésta se entiende en la literatura de elección pública como las acciones de una empresa para influir en la política pública a fin de obtener rentas extraordinarias al pretender imponer un mercado monopolístico. Lo esencial es encontrar un balance competitivo, pero sano para el regulador y el Estado en su conjunto.

Propuesta de política pública

Prohibir expresamente los casinos mediante una reforma al marco jurídico implicaría dismantelar estas redes de empresas dedicadas a esta forma de entretenimiento. El inconveniente es que generaría un mercado negro imposible de controlar. El costo de prohibir los casinos es, entonces, más alto que el de regularlos.

Además, es falaz asumir que cerrar los casinos inhibirá la acción de la delincuencia organizada. Por toda la evidencia anteriormente expuesta, sería más adecuado expedir una nueva Ley Federal de Juegos y Sorteos y un nuevo Reglamento acordes a la realidad actual. Así, una posible ruta crítica para definir una nueva política pública podría ir en el sentido que a continuación se expone.

El paso fundacional es formar una Comisión Ciudadana con cinco miembros¹¹ de renombre para que participen y acompañen en las

¹¹ Un esquema de cinco comisionados (número impar) permitiría facilitar la toma de decisiones, pues ante una división de opiniones en la comisión, se reduce la posibilidad de parálisis. Hay experiencias similares: tanto la Comisión Federal de Telecomunicación

decisiones de Juegos y Sorteos de Gobernación. Dos de estos comisionados provendrían de una propuesta hecha por la Presidencia de la República y tres de ellos serían postulados por la Cámara de Diputados. En cualquier caso, los cinco serían ratificados por el Senado de la República. En caso de que el Senado no los aprobara, sus proponentes (ya sea el presidente o la Cámara Baja) tendrían la obligación de presentar sustitutos hasta en dos ocasiones. Si el Senado no aprueba la tercera alternativa, el emisor podría proponer su cuarta propuesta de manera inmediata y sin necesidad de aprobación del Senado.

El *primer paso*¹² que deberá reconocer esta comisión es aceptar que hay cuatro grandes modelos alternativos para regular. La Gráfica 3 da cuenta de ellos.

Como puede percibirse, existen diversas implicaciones para cada uno de estos modelos respecto del modelo actual. Algunas de ellas se muestran en el Cuadro 4.

Una vez abordados los cuatro posibles modelos en los gráficos anteriores, el *segundo paso*¹³ que deberá tomar la comisión en el diseño de la política implica determinar en qué nivel de gobierno se podrán tomar las decisiones o si se favorecerá un esquema de concurrencia. Hay dos alternativas:

- La decisión se mantiene prioritariamente en el orden federal (modelo actual). Esto requiere definir cuál será el papel complementario de las entidades y los municipios, particularmente en materia de uso de suelos y protección civil.
- La decisión se traslada total o parcialmente a las entidades federativas (como ocurre en Estados Unidos, ejemplo de una república federal). Esto implicaría definir qué proporción de la responsabilidad que hoy tiene la Secretaría de Gobernación pasaría a los estados. Si esta opción es tomada, tendría que optarse por las medidas nece-

(Cofetel) como la Comisión Federal de Competencia (CFC) cuentan con cinco comisionados. Podría analizarse la factibilidad de que al igual que en la Cofetel los comisionados duren en su cargo ocho años. Podrían emular la decisión tomada para ésta en 2006 cuando se modificó su reglamento por única ocasión para que sus salidas fueran escalonadas al establecer que dos comisionados durarían ocho años; uno siete; uno seis; y uno cinco, para ir más allá de los sexenios a fin de no estar sujetos a la cuestión política.

¹² El autor sugiere tomar el modelo 4: Estado como testigo.

¹³ El autor sugiere que el esquema se mantenga a nivel federal, pero que se aclaren los mecanismos de concurrencia con estados y municipios.

Gráfica 3. Posibles modelos generales de la nueva política de juegos y sorteos

- ① Modelo 1. DOMINANCIA ESTATAL. El Estado actúa como rector. A la par actúa participando en el mercado como monopolio a través de una empresa pública.
- ② Modelo 2. EMPRESA MIXTA. El Estado actúa como rector. A la par, pero en una esfera independiente, actúa participando en el mercado como monopolio a través de una empresa pública que admite accionistas privados.
- ③ Modelo 3. ESTADO COMPITIENDO CON RECURSO PRIVADO. El Estado actúa como rector. Además, actúa participando en el mercado como un jugador adicional compitiendo con empresas privadas.
- ④ Modelo 4. ESTADO COMO TESTIGO. El Estado actúa como rector. No tiene ninguna participación de mercado y por ende se limita a regular las empresas privadas. Las empresas pueden estar aglutinadas en una Cámara o agrupación.

Fuente: Elaboración propia.

sarias para que las entidades cuenten con los mecanismos institucionales suficientes y especificar qué papel tendrán los municipios.

En cualquier caso, la comisión deberá establecer una serie de recomendaciones para que las nuevas disposiciones no sean bloqueadas por el desempeño de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los estados. Sobre todo, debe tomar en consideración los conflictos que podrían existir entre los distintos órdenes de gobierno.

El *tercer paso*¹⁴ de esta transición implicaría definir cuáles serán las prioridades y los límites para la permanencia, apertura o establecimiento de casinos en México. Dos alternativas generales en que esto se puede lograr son:

¹⁴ El autor sugiere que se tome como base el promedio actual de casinos registrados por cada 100 mil habitantes. Ese promedio deberá ser la guía para todas las entidades. Los estados que tengan saturación de casinos deberán reducir su existencia. Las entidades que estén por abajo del promedio podrán diseñar esquemas para llegar al promedio en un plazo no menor de seis años a partir de la fecha de operación.

Cuadro 4. Implicaciones e impacto para la transición

<i>Modelo</i>	<i>Impacto</i>	<i>Ejemplos existentes</i>
1 Dominancia estatal	Se necesita crear una instancia nueva que, por su definición, sea capaz de regular la industria. La empresa pública puede crearse a través de la expropiación justa de todos los operadores formalizados y legales en un proceso de transición definido.	El modelo de la Lotería Nacional podría servir como ejemplo (añadiéndole un regulador al interior de la administración pública que le sirva de contrapeso). Otro ejemplo de empresas de Estado se da con algunas licorerías de Ontario, Canadá (Avendaño, 2008).
2 Empresa mixta	La empresa mixta puede crearse a través de la consolidación de todos los operadores formalizados y legales en un proceso de transición definido en el que puede participar el Estado. En lugar de pagar como ocurriría en un servicio de expropiación, los jugadores reciben acciones como parte del valor relativo que cedieron a la empresa mixta. Se necesita definir si se permitirán nuevos jugadores y en su caso, en qué condiciones.	El esquema de consolidación de servicio público utilizado en las primeras líneas del Metrobús del D.F. es un ejemplo. En éste, se fusionaron las rutas de microbuses que transitaban en la Av. Insurgentes para operar el nuevo esquema de transporte.

<p>3 Estado compitiendo con recurso privado</p>	<p>El regulador presenta una serie de filtros al que todos los operadores privados deben sujetarse. Los que pasen esos filtros, se quedarán como los nuevos participantes en el mercado. Para que esto suceda, deben cubrir licitaciones como ocurre en el caso del espectro radioeléctrico. De manera paralela, el Estado conforma una empresa pública que compite con la iniciativa privada bajo las reglas claras y justas establecidas por el regulador independiente.</p>	<p>Las empresas existentes tienen el incentivo de mejorar para pasar los filtros establecidos por el regulador. Esto garantiza una transparencia y un piso mínimo de calidad y confiabilidad en las empresas (siguiendo el ejemplo de Las Vegas pero añadiéndole la competencia de casinos del Estado).</p>
<p>4 Estado como testigo</p>	<p>Similar al modelo 3, pero a diferencia de aquél, en éste el Estado no participa en la actividad económica y sólo enfoca sus baterías en un regulador fuerte.</p>	<p>Las empresas existentes tienen el incentivo de mejorar para pasar los filtros establecidos por el regulador. Esto garantiza una transparencia y un piso mínimo de calidad y confiabilidad en las empresas siguiendo el ejemplo de Las Vegas. El regulador necesita contar con una enorme fortaleza institucional y un mecanismo de control interno y externo. Para esto, puede aprenderse de lo que ocurrió y ha ocurrido con la Cofetel, la Cofeco y la Cofepris. Es necesario aprender de todos los errores y aciertos que éstos han tenido desde su creación.</p>

Fuente: Elaboración propia.

1. Por cuotas máximas de casino por población. Al respecto, tendría que determinarse un techo superior de casinos que pueda haber, por ejemplo, por cada 100 mil habitantes. Esto obligaría a considerar con detenimiento los cuadros 1 y 2 y el Mapa 1 de este reporte. Esta situación implicaría generar un estándar (como el de 280 policías preventivos por cada 100 mil habitantes que tiene la Organización de las Naciones Unidas) en el que la disponibilidad y abundancia de casinos no vaya más allá de lo estrictamente necesario para satisfacer una demanda dada (evitando que ésta crezca), al tiempo que permite crear mercados con barreras artificiales de entrada que garanticen la viabilidad del negocio. Este nuevo estándar basado en población podría funcionar tanto para entidades como para ciudades o zonas metropolitanas.
2. El tipo de ciudad más que por la población que ésta tiene. Esta situación implicaría generar mecanismos en los que, por ejemplo, se decida que:
 - Sólo entidades o ciudades con cierto tipo de servicios públicos o mecanismos de regulación (como cobertura de inspectores) puedan contar con el derecho de abrir casinos, limitando esta prerrogativa a las que no los tienen. La idea de este punto es que se garanticen mínimos institucionales que permitan hacer cumplir la ley y el reglamento, sin que la permanencia de las casas de apuesta o casinos signifique un reto extraordinario al estado o municipio.
 - Sólo ciudades con cierta afinidad turística basada en alguna prioridad sectorial –que tengan playa, por ejemplo– puedan tener casinos. Esto implicaría que las zonas que no pasen por ciertos filtros de preferencia turística o que no estén determinados por un plan integral, no puedan tener casinos.
 - Sólo los estados en conjunto con los municipios tengan derecho a contar con casinos cuando cuenten planes parciales *ad hoc* en los que establezcan los lugares particulares de la ciudad en los que éstos se puedan construir. Esto implicaría consolidar *clústers* que, teóricamente, permitirían al Estado ejercer un control más directo. Esta situación también permitiría que la demanda por el juego se desfogue en esos lugares, dejando que el resto de la ciudad –y particularmente puntos medulares, como las escuelas– esté libre de las salas de juego.

- Sólo las entidades o municipios cuya población haya aceptado la existencia de casinos a través de un mecanismo de consulta puedan tener el derecho a éste. Este mecanismo permitiría que sean los ciudadanos los que, después de un debate maduro y a conciencia, puedan decidir con los beneficios y los costos que implica su decisión. Para hacer la permanencia de las empresas siempre evaluable, podría estipularse que las consultas ocurran de forma rutinaria en un plazo que permita a la ciudadanía cambiar de opinión sin que esto implique un costo que los casinos no puedan cubrir. Este modelo de restricción focalizada generaría un esquema que obligaría a las empresas en una localidad a dar un trato adecuado a sus empleados, proveedores y clientes en un marco de responsabilidad social corporativa. De no hacerlo, perderían la aprobación ciudadana y, con ello, el permiso. Para evitar un incentivo perverso que fomente que las empresas que sean expulsadas de una ciudad sólo roten su permanencia a otra sin costo, podrían generarse mecanismos de anulación del permiso por reincidencia.
- Sólo las localidades que cuenten con mecanismos para fines de lucro de minorías étnicas puedan tener casinos. Esto seguiría el ejemplo del casino *Lucky Eagle*, operado por la tribu Kickapoo en Eagle Pass, Texas, desde 1986.
- Sólo cuando el casino se comprometa a habilitar inmuebles de haciendas históricas o lugares de relevancia que se encuentren en ruinas y sean prioridades para revivir alguna parte de las ciudades. Las condiciones serían emitidas de forma pública por internet y en cualquier caso aprobadas por el Instituto Nacional de Antropología e Historia. Si es deseable su reconstrucción, es posible que la comisión permita un descuento fiscal a los inversionistas. Lo anterior debería ocurrir en función de una regla que permita saber de forma transparente qué deducción puede darse ante una inversión determinada.

Una vez teniendo la forma en que se permitirá la apertura de los casinos, en un *cuarto paso*¹⁵ la comisión debería realizar un estudio para analizar la factibilidad de cobrar por *única vez* un monto económico por derecho a contar con una instalación tipo casino. Este

¹⁵ El autor considera elemental que los casinos cubran una cuota de inicio como parte del pago de las externalidades que generan. Se propone, en primera instancia, que esta cuota no represente más de 15% de sus ingresos anuales estimados, o en su caso, un estándar similar que no orille al mercado negro.

esquema de barrera artificial sería en cierto sentido similar al de la licitación del espectro radioeléctrico. El monto se definiría de acuerdo con la cantidad de máquinas tragamonedas con las que cuentan (la posible clientela que podrán atender) respecto del total estatal permitido, ponderado por el nivel de vida de la entidad (salario mínimo e Índice de Desarrollo Humano), como una forma de estimar su ingreso. El monto que se obtenga por este pago único podría repartirse entre la federación, el estado y el municipio en cuestión. Sólo los casinos que estén dispuestos a pagar el monto tendrían el derecho a continuar en el proceso. En esta propuesta, los casinos que opten por no pagar este permiso quedarían excluidos del derecho de operación.

Más allá de este pago único de entrada, en un *quinto paso*¹⁶ la comisión debería definir qué perfiles serán los obligados para los dueños. Una vez aprobados, es necesario reconocer y comunicar con transparencia *todos* los permisos existentes a través del portal *ad hoc* de la Secretaría de Gobernación (www.juegosysorteos.gob.mx). Este reconocimiento público, para ser eficaz, debería involucrar: el responsable técnico de la decisión; la fecha en que se otorga y la aprobación expedida del secretario; las condiciones particulares requeridas por la federación, estados y municipios; el resto de los permisos que tiene que cubrir para operar; el tipo de impuestos a los que está sujeto el establecimiento y los estándares mínimos de operación a los que está obligado según el permiso que recibió. La transparencia permitiría conocer la situación en su estado real y ofrecería certidumbre económica y jurídica a todos los involucrados en el proceso.

La experiencia ha demostrado que, con relativa frecuencia, los permisos que ha otorgado el Estado a un grupo de personas o empresas, se modifican, pues ya sea que se fusionen o se dividan, llega un punto en que ni el Estado sabe quién o quiénes son los responsables del negocio. Además, la comisión debería establecer bajo qué condiciones los dueños del casino pueden contratar a un tercero para que sirva de administrador y en cualquier caso, si lo hubiese, la autoridad correspondiente lo debería conocer. En ningún caso se podrá traspasar el

¹⁶ El autor considera que se necesita cobrar un impuesto fijo en función de la capacidad instalada. Otros mecanismos de auditoría son poco prácticos para este propósito. Además, podrían generar corrupción.

casino sin autorización expresa de la autoridad federal en la materia. Idealmente, la existencia de un padrón actualizado resolvería el problema. Una nueva regulación de los casinos permitiría llevar un control riguroso de los propietarios e inversionistas de las empresas que se dediquen a las casas de apuestas.

Esta situación generaría transparencia en el otorgamiento de permisos y procuraría condiciones de seguridad para los visitantes de estos establecimientos. Además, este padrón debería definir en qué único lugar del país están las empresas acreditadas para ejercer el permiso (evitando que un solo documento sirva para garantizar irregularmente el aval operativo en más de un lugar) y qué tipo de máquinas tienen derecho a operar,¹⁷ siempre con total transparencia y pretendiendo maximizar el beneficio social.¹⁸

En un *sexto paso*, se necesitaría determinar el régimen fiscal cotidiano para los casinos tomando en consideración no sólo el régimen actual (Erreguerena, 2010), sino uno nuevo que acepte que es prácticamente inviable saber cuánto ingresan (porque los clientes pagan con efectivo y es imposible auditar permanentemente al casino). Siendo así, el impuesto puede estar en función de la fórmula anteriormente expuesta (participación posible de mercado y poder adquisitivo del lugar en que se encuentran).

¹⁷ La inexistencia de un órgano técnico especializado que clasifique de manera expedita la inmensa e ilimitada variedad de máquinas posibles en el mercado complica y limita las posibilidades de implementación adecuada del reglamento. Se estima que Normalización y Certificación Electrónica, A.C. (NVCE), como organismo de jurisdicción nacional orientado a la normalización y a la certificación del cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, podría apoyar al respecto a la Secretaría de Gobernación (Segob).

¹⁸ Ante el argumento que señala que de este tipo de actividades se pueden obtener ingresos fiscales, resulta conveniente que el Estado haga uso de un sistema de estadísticas que le permita analizar no sólo cuál es el costo total del juego (Walker, 2008), sino también cuáles son los mecanismos de azar que son más rentables para el Estado y, evidentemente, para la sociedad. Al respecto, vale la pena retomar como un buen ejemplo el estudio realizado por Walker y Jackson (2010) en el que se desarrolló un análisis para los 50 estados de Estados Unidos que permitieron las apuestas entre 1985 y 2000. El estudio concluyó que las loterías y carreras de caballos tienden a aumentar los ingresos del Estado, mientras que los casinos y carreras de galgos tienden a disminuir los ingresos de éste. Una aproximación similar para cada una de las regiones del país podría maximizar el beneficio.

En un *séptimo paso*, la comisión debe definir garantías mínimas sobre cuatro ejes fundamentales:

1. *En materia de mitigación del lavado de dinero.* Para esta importante tarea, la comisión podría diseñar nuevos protocolos obligatorios. Para ello, podría realizar un sorteo para definir cinco representantes de Procuradurías Estatales (de cinco estados distintos), dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos de la Procuraduría General de la República y uno de la Presidencia de la República. Es deseable que para este propósito se invitara a expertos en la implementación de los acuerdos del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y de otros instrumentos internacionales. El objetivo debería ser que este grupo de empresas sea uno de los más transparentes del mercado y con la mejor reputación para que no quede duda de su honorabilidad y legalidad, tal como lo han pretendido y logrado con cierto éxito en el caso de Las Vegas.
2. *En materia de contratación del recurso humano.* Los casinos deberán contar con una política clara de contratación del recurso humano que permita definir qué prestaciones darán de manera estricta a sus empleados.
3. *En materia de protección civil.* En este caso, se sugiere que la comisión realice un sorteo para definir cinco representantes de Protección Civil (de cinco estados distintos) y un representante de Protección Civil Federal. Con este apoyo, la comisión avalará una nueva norma especializada para *Casinos seguros*.
4. *En materia de prevención de la ludopatía y reducción de daño sobre las personas y sus comunidades.* Con apoyo de la comunidad médica nacional, la comisión podría aportar mecanismos que permitan a la sociedad identificar el trastorno del ludópata, mismo que podría extraerse del *Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales* (en inglés, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, DSM III, y a partir de 2013, el DSM IV). Es esencial aportar soluciones de política pública para mitigar el daño asociado a un grupo de ciudadanos que irremediablemente tendrá afición por el juego a través de programas

para prevenir su adicción y generar esquemas para atender todos los impactos potencialmente negativos que podría generar esta actividad. Esta situación deberá analizarse a la luz de las estimaciones que aseguran que, en promedio, 3% de la población adulta es jugadora compulsiva y carece de opciones para tratar su problema (Gómez y Camacho, 2011).

En su concepción, cualquier proceso de regulación a un nuevo marco normativo necesita reconocer dos precondiciones esenciales: contar con instituciones fuertes que se encarguen de hacer cumplir la ley, y un recurso humano capacitado que las instrumente. Más allá de los instrumentos de gestión y de cualquier dilema ético, es cierto que cualquier opción que se tome será potencialmente complicada y retadora, sobre todo porque hay una gran cantidad de retos que necesitan atenderse. En este caso, la propuesta para una reconfiguración de la materia de juegos y casinos con una visión de política interior tan amplia no debería ser la excepción.

Conclusiones: las dos grandes opciones paradigmáticas para México

En materia de casinos, México tiene frente a sí dos opciones. En una primera alternativa, podría incrementar su regulación prohibicionista *en el papel* sin importarle lo que ocurre en el mundo real. Con esta medida, optaría por seguir ignorando a la industria y a los jugadores que existen en cualquier sociedad, pero con un impacto más indeseado: operando de forma oculta, ilícita y generando corrupción. Hay que tener en cuenta que una regulación totalmente prohibicionista y cuadrada con una multitud de sustitutos, crimen organizado de por medio e instituciones insuficientes, debería hacernos replantear lo que pensamos sobre los casinos y la posibilidad real de prohibirlos.

Afortunadamente, hay una segunda alternativa: plantear un debate serio que permita encontrar una mejor forma de regular lo que hasta ahora parece ser una industria inevitable.

Para ello, se propone una nueva política pública capaz de reiniciar lo que hasta hoy se tiene en materia de casinos, decidiendo cómo queremos que sea y tomando en consideración lo que debemos hacer para lograrlo. La experiencia internacional revela que, si bien es cierto que hay complicaciones en lo que a esta regulación se refiere, siempre es peor hacer como que no pasa nada o como que la industria no existe. Tanto dinero, tan poco regulado, es un imán natural para la corrupción y para el crimen; y como en cualquier otra actividad humana, si no somos capaces de prohibirlo, tendríamos que ser capaces de regularlo.

En el fondo, siempre el peor escenario es ignorar que la demanda es la que crea la oferta y que en la medida en que la ley se hace más dura –y las autoridades no son honestas– lo que ocurre es lo que algunos llaman “la paradoja de la prohibición”, es decir, que a mayor prohibición –si ésta no va en serio–, lo único que puede generarse es corrupción.

Es necesario iniciar un debate en el que deberíamos ser capaces de definir cómo generamos un balance entre lo deseable y lo posible en una industria que a nivel mundial, sin ser muy notoria, genera mil millones de dólares de ganancia anual. Si como país pretendemos ser una democracia madura, debemos responder a los retos que se nos presentan con objetividad y contundencia. Por el contrario, el peor escenario, muy factible sin embargo, es que en algunas semanas todos los casinos que fueron temporalmente clausurados terminen por abrir sus puertas a lo largo y ancho del país tan pronto se nos “olvide” la tragedia del *Casino Royale*. Ésta es la peor de las posibilidades porque no sólo estaríamos postergando una decisión urgente, sino que habríamos de mantener un sistema legal anacrónico y bastante hipócrita que pretende aparentar una cosa mientras que la realidad demuestra todo lo contrario.

Siendo así, la postura más acertada es aceptar que necesitamos actualizar la regulación de casinos, actuar de forma madura y realista y decidir con acción y no dejando el caos por omisión. El proceso, por ende, implicaría definir cómo mejoramos la situación legal de los casinos, algo que amerita lo que hasta este momento no ha ocurrido: tomar decisiones de forma clara y contundente en lugar de suponer

que una ley con tintes prohibicionistas es un instrumento realista de gestión. La evidencia demuestra claramente que no lo es. En cualquiera de los casos, no deberíamos olvidar que los últimos fines del gobierno son generar el mayor beneficio social, disminuir los incentivos a la corrupción y hacer valer el Estado de Derecho.

Como sociedad, tendríamos que repensar en este ámbito: qué somos, qué queremos ser y cuál es la forma más realista de lograrlo. Pero hay que ser objetivos: casi cualquier decisión que se tome en materia de juegos y apuestas será cuestionable; pero lo peor que puede ocurrir es que el Estado se niegue a aceptar sus capacidades y sus límites y deje a una industria con tantos ingresos a su libre albedrío. Cuando el Estado se niega a cubrir su papel deja un vacío. El problema es que los vacíos tienen una debilidad: siempre se llenan. La pregunta, sobra decirlo, es *cómo y por quién*.

Fuentes consultadas y citadas

Libros

- Dresser, Denise (2011), *El país de uno*, México, Aguilar, Sección Política-Actual.
- Daniels, Bruce C. (1995), *Puritans at Play: Leisure and Recreation in Colonial New England*, Estados Unidos.
- Jacoby, Oswald y John R. Crawford (1975), *The Backgammon Book*, Reino Unido.
- Meyer, Lorenzo (2005), *El Estado en busca del ciudadano*, México, Océano.
- Mueller, Dennis (2003), *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Po Oei, Tian y Namrata Raylu (2007), *Gambling and Problem Gambling among the Chinese*, Australia.
- Romero Rodríguez, José Ramón (2010), "Derecho comparado", en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Juegos de azar: una visión multidisciplinaria*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Internet

- Ali Tajddin, Mumtaz (2010), “Horseracing in Islam”, First Ismaili Electronic Library and Database [http://ismaili.net/Source/horser1.html].
- Asociación de Permisarios de Juegos y Sorteos (APJS, 2011), [http://apjsac.com/Pages/AboutUs.aspx].
- Avendaño Porras, Erika Milena (2008), “El monopolio estatal de licores, ¿hasta cuándo?” [http://www.seminariopublica.info/maindata/seminario/200824-181310/imagesdirs/11.pdf].
- Bermejo, Juan Manuel (2009), “Lo último de la ciudad que siempre da más: Las Vegas”, *Revista Viajar* [http://www.revistaviajar.es/destinos/america-del-norte/estados-unidos/las-vegas/lo-ultimo-de-la-ciudad-que-siempre-da-mas-las-vegas].
- Brecher, Michael (1963), “The subordinate state system of Southern Asia. International relations and Asian studies” [http://www.jstor.org/stable/2009374].
- Beezley, William Howard (1983), “El estilo porfiriano: deportes y diversiones de fin de siglo”, *Revista Historia Mexicana*, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/MRU98AT2DC1VHD-B3RN98DAXA7TLQFF.pdf].
- Cerda, Arturo (2007), “Valida Corte reglamento de juegos y sorteos”, *Noticieros Televisa* [http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/598383.html].
- Cervantes, Jesusa y Álvaro Delgado (2012), “Rojas Cardona: El gran corruptor y sus corrompidos”, *Proceso* (en línea), 6 de febrero [http://www.proceso.com.mx/?p=297542].
- CNN-ABP (2009), “El iPhone amenaza a Las Vegas”, [http://www.cnnexpansion.com/tecnologia/2009/02/16/iphone-ayuda-a-ganar-en-el-juego-de-21].
- Culin, Stewart (2010), “The gambling games of the Chinese in America”, University of Waterloo [http://www.gamesmuseum.uwaterloo.ca/Archives/Culin/Gambling1891/index.html].
- Cunniff, Sean (2010), “Texas v. United States: Mind the Gap”, University of New Mexico School of Law, [http://lawlibrary.unm.edu/nmlr/39/3/05_cunniff_texas.pdf].

- Departamento de Seguridad Interior (2011), “Department of Homeland Security, DHS” [<http://www.dhs.gov/>].
- Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM, 1994), American Psychiatric Association [<http://www.psych.org/MainMenu/Research/DSMIV.aspx>].
- El Informador* (2010), “Casinos en México, un buen negocio”, *El informador* [<http://www.informador.com.mx/economia/2010/248035/6/casinos-en-mexico-un-buen-negocio.htm>].
- Erreguerena Albaiteiro, Miguel (2010), “Aspectos fiscales de los juegos de azar en México”, en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Juegos de azar, una visión multidisciplinaria*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas [<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2803/8.pdf>].
- Garza Cantú, Vidal (2011), “Duelo y desafío”, *El Norte* [<http://www.elnorte.com/editoriales/nacional/644/1286659/default.shtm>].
- George Stigler (1971), “The theory of economic regulation”, *Bell Journal of Economics*, vol. 2, [<http://www.rasmusen.org/zg604/readings/Stigler.1971.pdf>].
- Gobierno de Guanajuato (2011), “Colocación de la primera piedra de Mazda Motor Manufacturing en Salamanca” [http://www.guanajuato.gob.mx/gto/detalle_noticia.php/15819_Colocacion-de-la-primera-piedra-de-Mazda].
- Gómez, Natalia y Eduardo Camacho (2011), “La mayoría de los casinos ilegales, en el norte del país”, *El Universal* [<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/188509.html>].
- Gormley, William T. (1986), “Regulatory issue networks in a federal system”, *Polity*, Palgrave Macmillan Journals [<http://www.jstor.org/stable/3234884>].
- Gutiérrez, Sergio Elías (2011), “Pesadilla”, *El Norte*, [<http://www.elnorte.com/editoriales/nacional/646/1290200/default.shtm>].
- Horst, Remus (2003), “The origin of chess and the silk road. The silk road”, [<http://www.silk-road.com/newsletter/volumeonenumerator/origin.html>].
- ICESI (2005), “Estudio sobre la posible legalización de casinos en México” [http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/estudio_sobre_casinos_en_mexico.pdf].

- Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles (Ifecom, 2011). “Reporte que aparece en *El Economista*: Claves en el caso Mexicana” [<http://eleconomista.com.mx/industrias/2011/07/05/claves-caso-mexicana>].
- Lajous, Andrés *et al.* (2010), “Legalizar. Un informe”, *Nexos*, octubre [<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=575418>].
- Lam, Desmond (2005), “A brief chinese history of gambling” [<http://www.urbino.net/articles.cfm?specificArticle=A%20Brief%20Chinese%20History%20of%20Gambling>].
- Ley Federal de Juegos y Sorteos (1947), “Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1947”, *Diario Oficial de la Federación* [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/109.pdf>].
- Livas, Javier (2011), “Casinos: sí o no”, *El Norte* [<http://www.elnorte.com/editoriales/nacional/649/1297059/>].
- Lozano Armendares, Teresa (1991), “Los juegos de azar: ¿una pasión novohispana? Legislación sobre juegos prohibidos en Nueva España del siglo XVIII”, *Estudios de Historia Novohispana* 11, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas [<http://www.ejournal.unam.mx/ehn/ehn11/EHN01109.pdf>].
- Peltzman, Sam (1976), “Toward a more general theory of regulation”, The University of Chicago Press for The Booth School of Business of the University of Chicago and The University of Chicago Law School [<http://www.jstor.org/stable/725163>].
- Posner, Richard (1974), “Theories of economic regulation”, *Bell Journal of Economics*, vol. 5 [<http://www.nber.org/papers/w0041>].
- Portes, Alejandro y William Haller (2004), “La economía informal”, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie de Políticas Sociales [http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/5/20845/sps100_lcl2218.pdf].
- Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos (2004), “Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de septiembre de 2004”, *Diario Oficial de la Federación* [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFJS.pdf].
- Swiss Institute of Comparative Law (sin fecha), “Estudio del marco legal sobre el juego y apuestas en los países de Europa”, Comisión

- Europa [http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/study2_en.pdf].
- Tragamonedas México (2011), “Portal de Máquinas Tragamonedas. Casino online” [<http://tragamonedasMexico.com/>].
- Villamil, Jenaro (2011), “La explosión de las máquinas y videojuegos tragamonedas, mercado ilegal (primera parte)”, *Proceso*, núm. 1821 [<http://homozapping.com.mx/2011/09/1a-explasion-de-las-maquinas-y-videojuegos-tragamonedas-mercado-ilegal-primera-parte/>].
- Yáñez Solanas, Manuel (1996), “Los Aztecas” [<http://es.scribd.com/voltimetrox/d/12864589-Yanez-Solana-Manuel-Los-Aztecas>].
- Walker, Douglas M. (2008), “Clarification of the social costs of gambling”, Academic Press [<http://walker.d.people.cofc.edu/pubs/JPBAFM.pdf>].
- Walker, Douglas y John D. Jackson (2010), “The effect of legalized gambling on state government revenue”, Western Economic Association International [<http://www.icgg.org/downloads/Boehm%20-%20Regulatory%20Capture%20Revisited.pdf>].
- Zúñiga M., Juan Antonio (2010), “Suben ventas pero bajan ganancias de siete grandes empresas que cotizan en la MBV”, *La Jornada* [<http://www.jornada.unam.mx/2011/02/16/economia/031n1eco>].

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 19 de abril de 2012

Fecha de publicación: 29 de junio de 2012