



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES EN EL  
ESTABLECIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
EN MATERIA DE JUEGOS DE AZAR EN MÉXICO Y  
EN ESTADOS UNIDOS.

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL  
GRADO DE: MAESTRÍA EN ESTUDIOS  
MÉXICO – ESTADOS UNIDOS.

PRESENTA:  
JOSÉ SÁNCHEZ RENDÓN

DRA. ELISABETH ALBINE MAGER HOIS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

NAUCALPAN DE JUÁREZ, EDO. DE MÉXICO. MARZO DE 2016.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# Contenido

## Introducción

### **Capítulo 1. Reflexiones teóricas respecto a la industria del juego y las políticas públicas.**

#### **1.1 Políticas públicas. Una visión para el análisis.**

- 1.1.1 Definición de políticas públicas
- 1.1.2 Metodología de políticas públicas
- 1.1.3 Supuestos básicos de las políticas públicas
- 1.1.4 La implementación de políticas públicas como determinante del desempeño del Estado.

#### **1.2 El Neoinstitucionalismo.**

- 1.2.1 La escuela del neoinstitucionalismo.
- 1.2.2 El concepto de institución.
- 1.2.3 El Institucionalismo clásico frente al neoinstitucionalismo.

#### **1.3 El juego y el sistema capitalista**

- 1.2.1 Los casinos y el proceso de Globalización.
- 1.2.2 La política económica y el desarrollo económico.
- 1.2.3 El papel del Estado en el desarrollo económico.

#### **1.4 El juego, actividad inherente al hombre.**

- 1.4.1 La industria de los juegos de azar.
  - 1.4.1.1 Concepto de Industria de los juegos de azar.
  - 1.4.1.2 Concepto de Casino.
  - 1.4.1.3 Hacia una clasificación de casinos.
- 1.4.2 Efectos de la industria de los juegos de azar.
  - 1.4.2.1 La industria de los juegos de azar y el bienestar social.
  - 1.4.2.2 La industria de los juegos de azar y el desarrollo económico.

### **Capítulo 2 Las políticas públicas respecto a la industria del juego de azar en México.**

#### **2.1 Reflexiones preliminares en torno a las políticas públicas de la industria del juego de azar en México.**

- 2.1.1 Opiniones a favor.
- 2.1.2 Opiniones en contra.

#### **2.2 Antecedentes de las políticas públicas de la industria de los Juegos de azar en México**

- 2.2.1 El juego en la Nueva España.
- 2.2.2. Evolución de la política del juego en los tiempos recientes.
- 2.2.3 Situación actual de los juegos de azar en México.

#### **2.3 La legislación del juego en México**

- 2.3.1 Perspectiva legal de los casinos en México.
- 2.3.2 Las casas de apuestas y el desarrollo regional en México.
- 2.3.3 Impacto económico de la instalación y operación de casinos en México.

## **Capítulo 3 La política del gobierno de Estados Unidos respecto a los casinos.**

### **3.1 Las políticas públicas en torno a la industria del Juego en Estados Unidos.**

3.1.1 Antecedentes de la industria del Juego en Estados Unidos.

3.1.2 Surgimiento de los casinos en Estados Unidos.

### **3.2 Los Casinos en Estados Unidos**

3.2.1 Surgimiento de la ciudad de Las Vegas y las políticas públicas.

3.2.2 Los casinos de la ciudad de Las Vegas.

3.2.3 Los casinos indios.

### **3.3 Legalidad y casinos en Estados Unidos.**

3.3.1 Relación entre criminalidad y casinos.

3.3.2 Casinos y crimen organizado en Estados Unidos.

### **3.4 Impacto económico de los casinos en Estados Unidos.**

3.4.1 Los ingresos económicos de los casinos en Estados Unidos.

3.4.2 Empleos generados por los casinos en Estados Unidos.

3.4.3 Salarios percibidos por los trabajadores de casinos en Estados Unidos.

3.4.4 Impuestos generados por los casinos en Estados Unidos.

3.4.5 Los visitantes a los casinos en Estados Unidos.

## **Capítulo 4 Efectos de las políticas públicas de la industria del juego de azar en los estados de Nevada, EE.UU. y de Nuevo León, México.**

### **4.1 Efectos de la presencia de casinos en el bienestar de la población en el estado de Nevada.**

4.1.1 Casinos en el estado de Nevada.

4.1.2. Visitantes a los casinos en el estado de Nevada.

4.1.3 Ingresos económicos de los casinos en el estado de Nevada.

4.1.4 Empleos generados por los casinos en el estado de Nevada.

4.1.5 Los sueldos y su impacto en la economía familiar.

4.1.6 Impuestos generados por los casinos en el estado de Nevada.

### **4.2. Casinos en Nuevo León.**

4.2.1 Legalidad de los casinos en el estado de Nuevo León.

4.2.2 El casino Royale.

4.2.3 Juego y poder en Monterrey.

## **Conclusiones.**

## **Anexos.**

## **INTRODUCCIÓN.**

México y Estados Unidos, dos países tan cercanos y al mismo tiempo tan distantes, cada uno con su propia historia, su cultura, sus tradiciones, cada uno con su ideología, sus pueblos, sus aspiraciones.

Unidos por una frontera común, la más dinámica y activa del mundo, pero separados por una enorme asimetría de poder que se manifiesta en profundas brechas en materia económica, política, social y tecnológica; unidos por la enorme dependencia de uno hacia el otro, distantes por el trato indigno que las más de las veces reciben los migrantes; unidos por las aspiraciones de bienestar y progreso, distantes por las miles de historias de tragedia y muerte con que está empedrado el camino hacia “el sueño americano”.

Dos países que a lo largo de los años han aprendido a convivir con sus grandes diferencias y similitudes, con sus fortalezas y debilidades, con sus encuentros y desencuentros, con sus temores y necesidades. Dos países que día a día luchan por hacer de este equilibrio, una forma de ser, en la que, a fin de cuentas, los dos salgan beneficiados, aunque no siempre en la misma proporción.

En este contexto, surge un tema que en ambos países ha adquirido su propia identidad, un tema que, partiendo quizá de la necesidad común de entretenimiento, ha permeado la frontera entre ambos países para posicionarse en cada uno de ellos con sus propias características y condiciones, un tema íntimamente ligado al de la industria de los juegos de azar, un tema que en cada uno de estos países ha adquirido una connotación distinta, tan diferente que desde cierto punto de vista resulta casi opuesta diametralmente, ya que mientras para Estados Unidos es indicativo de desarrollo económico y bienestar social para una buena parte de su población, para el caso de México no sólo se encuentra muy distante de alcanzar este significado, sino que, para muchos, ha llegado a convertirse en un sinónimo de crimen y corrupción.

Nos referimos al papel que las instituciones en general han jugado en el establecimiento de políticas públicas en materia de juegos de azar en México y en Estados Unidos, durante los últimos años del siglo pasado y en los primeros lustros del siglo actual, tema que a lo largo de las próximas páginas será abordado con el propósito de cumplir el objetivo general de indagar cuáles han sido los principales elementos de las políticas públicas aplicadas por los gobiernos de México y Estados Unidos, relacionadas

con la industria del juego y cuáles han sido los efectos de estas políticas en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

#### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Uno de los principales argumentos que justifican el desarrollo de esta investigación, está relacionado con el hecho de que actualmente, la industria del juego ha alcanzado importantes niveles de desarrollo en una gran cantidad de países, sobre todo en aquellos considerados como económicamente desarrollados. Al respecto, cabe mencionar que se calcula que esta industria maneja tan sólo en los Estados Unidos un promedio de ingresos anuales de más de 30 mil millones de dólares; Importantes ciudades en ese país, como por ejemplo Las Vegas en el estado de Nevada y Atlantic City en el estado de New Jersey, han hecho del juego no sólo su principal atractivo desde hace ya varias décadas, sino también su más importante fuente de ingresos y un importante factor de crecimiento económico.

A estos beneficios, hay que agregar el atractivo adicional que representan los casinos para atraer un importante número de turistas a aquellas ciudades en las que se encuentran instalados, creando un interesante mercado potencial para el desarrollo de otras actividades locales.

En nuestro país, en cambio, la industria del juego presenta un panorama muy distinto. Después de más de seis décadas de prohibición y letargo, es apenas en los primeros años de este siglo y rodeados de serias dudas respecto a la forma en que fueron concedidos los permisos para que pudieran operar, cuando abren sus puertas las primeras casas de juego legalmente reconocidas por la autoridad. Esta nueva etapa de la industria del juego, se consolida con la emisión de un Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos por parte de la Secretaría de Gobernación, cuya legitimidad fue en su momento, severamente cuestionado por el Congreso de la Unión, situación que culminó con el sometimiento del mismo a un proceso de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo fallo, al resultar favorecedor al ejecutivo federal, marcó un importante viraje de la política pública en materia de juegos de azar en nuestro país.

No obstante, a la luz de sus resultados, esta nueva orientación de la política pública en materia de juegos de azar, ha resultado insuficiente para considerar a esta industria como un importante detonador del bienestar social en México. No es raro leer noticias en

las que se da cuenta que algún representante de la autoridad ha sido acusado de haber actuado indebidamente o de estar coludido con algún propietario de casas de juego en el otorgamiento de permisos o de amparos que impidan su clausura y por tanto permitan su operación ilegal. Tampoco lo es el enterarse que en las casas de juego se presentan hechos de violencia provocados por el crimen organizado.

Esta caótica situación ha demandado una permanente actuación por parte del gobierno, siendo ésta una de las razones que hacen urgente la adopción de drásticos ajustes a la política pública en materia de juego o, al menos, una exhaustiva y urgente revisión integral de la vigente, a fin de que no sólo se considere la necesidad de brindar mayor claridad a los criterios para la entrega de permisos y concesiones, sino que se promuevan las acciones que permitan alcanzar los beneficios de carácter social y económico que, bien conducida, la industria del juego puede proporcionar a favor de la población.

## PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Ante la visión tan distinta que sobre este tema presenta nuestro país, con respecto a la de Estados Unidos, cabe formular las siguientes como las preguntas centrales que plantean el problema objeto de la presente investigación: ¿Cuáles son los principales factores de carácter económico y social que han hecho del juego, en particular de la operación de casinos, una industria promotora del crecimiento en algunas ciudades de Estados Unidos?, ¿Por qué la apertura de casas de juego en México lejos de traer un beneficio social, sólo ha favorecido a algunos grupos empresariales en particular? y ¿Qué modificaciones tendrían que hacerse a la política pública en materia de juego a fin de lograr que los casinos propicien el crecimiento económico regional de aquellas zonas de nuestro país en las que se ha autorizado su operación?.

## OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

### GENERAL:

El objetivo general que la presente investigación persigue es analizar, en apoyo a la toma de decisiones en materia de políticas públicas, cuáles han sido las principales factores de carácter económico y social que han hecho de la del juego, una industria promotora del crecimiento en algunas ciudades de Estados Unidos y que podrían ser tomadas como

referencia para hacer de esta industria un factor que igualmente propicie el crecimiento económico de aquellas regiones de nuestro país en las que se autorice la operación de casinos.

#### PARTICULARES:

Por lo que se refiere a los objetivos particulares, éstos se presentan a continuación:

- Poner a disposición de los lectores, los elementos teóricos y el marco contextual que permitan reflexionar sobre la industria del juego y las políticas públicas.
- Analizar los antecedentes históricos y la situación actual de la industria del juego en México.
- Presentar los antecedentes y la situación actual de la industria de los juegos de azar en Estados Unidos e Indagar la derrama económica generada por los casinos y la forma en que ésta ha contribuido a desarrollar la infraestructura de las regiones de Estados Unidos en que han sido instalados.
- Profundizar en la perspectiva histórica de la industria del juego en las ciudades de las Vegas, Nevada y Monterrey, Nuevo León y evaluar el impacto que la industria del juego ha tenido en los principales indicadores relacionados con el bienestar, como son el empleo y el nivel de vida de la población.
- Investigar los efectos colaterales de la operación de la industria del juego en México y en Estados Unidos, Indagando si la operación de casinos ha sido un factor que propicie el incremento de la criminalidad en actividades como la prostitución, el lavado de dinero, la corrupción, entre otras y adicciones como la ludopatía, el alcoholismo y la drogadicción.

#### HIPÓTESIS

##### HIPÓTESIS PRINCIPAL:

Respecto al supuesto hipotético principal que conlleva el presente trabajo, debe señalarse que cualquier cambio en la orientación que establezca el Estado tanto en Estados Unidos como en México en la política pública en materia de industria del juego, desempeña un papel determinante en el desarrollo económico regional, por lo que es imprescindible que



el diseño y la ejecución de dicha política, permita el cumplimiento efectivo de objetivos de carácter social y económico.

#### HIPÓTESIS SUBORDINADAS:

Por otra parte, como supuestos hipotéticos subordinados, debe señalarse que:

- Existen factores clave de carácter económico, social y legal que han hecho del juego, en particular de los casinos, una industria promotora del crecimiento económico regional en algunas ciudades de Estados Unidos.
- Que estos factores eventualmente pudieran ser tomados como referencia para hacer de esta industria un factor que igualmente propicie el crecimiento económico regional de aquellas zonas de nuestro país en las que las autoridades han permitido la operación legal de este tipo de establecimientos.

#### HIPÓTESIS ALTERNATIVAS:

Por otro lado, pueden mencionarse, como supuestos hipotéticos alternativos, que la instalación y operación de casinos puede ser un factor que:

- Lejos de propiciar un desarrollo social y el crecimiento económico, sea un factor que promueva el enriquecimiento de algunos empresarios en particular.
- Fomente el incremento de actividades ilícitas, la presencia de adicciones y un agravamiento de las diferencias sociales entre la población.
- Puede ocasionar severos daños a la ecología y al medio ambiente de las regiones en que fueran instalados

#### MARCO TEÓRICO.

Dado el carácter político que los efectos de la industria del juego tienen sobre la sociedad, se considera que deben ser objeto de un análisis que permita valorar, desde distintas perspectivas, sus consecuencias económicas y sociales, lo que le convierte en un tema que bien merece ser abordado desde el enfoque del análisis de políticas públicas como el marco teórico que será utilizado para dar congruencia y sustento a esta investigación, tomando en cuenta que el análisis de políticas públicas se proyecta como un enfoque relativamente novedoso que permite el estudio de acciones concretas y que éstas se dirigen a resolver problemas específicos y que cada problemática tiene sus propias características, por lo que cada una de ellas requiere para su solución, el diseño y

ejecución de acciones que se ajusten a sus condiciones particulares; es decir, que persigan sus propios objetivos, procedimientos y medios.

En este sentido, para efectos de esta investigación se retomaron las ideas de diversos autores en relación a la definición de políticas públicas y sus distintas etapas, cuya transcripción y análisis se presenta de manera completa en el capítulo I de este trabajo, entre los cuales se puede citar entre otras, la de quien se identifica como el fundador de esta visión, el estadounidense Harold D. Laswell, la del investigador sonorense Nicolás Pineda Pablos, la de Luis F. Aguilar Villanueva, quien es considerado como el principal estudioso del tema en América Latina, la del politólogo mexicano Ernesto Mendoza Huichán, la del profesor norteamericano Easton Rothwell y finalmente, la del autor mexicano Julio Franco Corzo, que por sus alcances es la que se adopta como la definición que habrá de emplearse durante el ulterior desarrollo de la presente investigación.

Ahora bien, reconociendo el hecho de que si bien el tema abordado en la presente investigación no tiene su origen en una demanda generalizada de la población o represente una exigencia prioritaria y que por tanto requiera urgente solución, debe señalarse que para entender por qué se considera un problema susceptible de ser abordado y analizado desde las perspectiva de políticas públicas, se presentan las reflexiones de Joan Soubirats en torno a los problemas.

Asimismo, el neoinstitucionalismo es la visión teórica que junto con el enfoque de políticas públicas complementará el desarrollo metodológico de la investigación, debido a que, por lo general, una política pública involucra la necesaria y constante participación de diversas instituciones, tanto de carácter público como privado.

En este sentido, a lo largo de este estudio se pone de manifiesto la importancia que históricamente las instituciones han tenido, tienen y, en un momento dado, tendrían para lograr obtener el máximo beneficio y minimizar los riesgos de la operación de casinos y casas de juego en ambos países; al mismo tiempo se pondera la importancia relativa que para el logro de este objetivo, tiene la participación de instituciones tales como el Estado, universalmente aceptada como la más compleja y el gobierno, así como sus distintos órganos, hasta otras no menos importantes como la familia, la iglesia y el mercado, entre otras.

De esta manera, la revisión de la obra de autores como Kenneth Boulding, citado por Omar Guerrero, José Ayala Espino, citado por Elia Imelda Peralta Félix, Gabriel Pérez

Pérez, Laura Valencia y Jairo E. Estrada Álvarez, entre otros, fue primordial para incorporar a este trabajo los conceptos fundamentales de esta corriente, los cuales complementan el marco teórico que orienta su desarrollo.

## METODOLOGÍA

A lo largo de las siguientes páginas se pretende identificar los elementos teóricos que posibiliten dar respuesta a los preguntas de investigación que fueron expuestas anteriormente. Previo a ello hay que establecer que por su carácter eminentemente social, la presente es una investigación de tipo cualitativa, en virtud de que parte del análisis de su objeto de estudio y su entorno social desde la perspectiva de una teoría coherente, en la cual se ha utilizado un proceso lógico de carácter deductivo-inductivo que va de lo general a lo particular y de éste nuevamente a lo general, en el que primero se explora en los paradigmas, se describe el fenómeno y posteriormente se comprueban perspectivas teóricas.

Debe aclararse que a pesar de lo anterior, en esta investigación se utilizan herramientas mixtas; esto quiere decir que tanto para la obtención, como para la presentación de la información, se emplean herramientas de análisis propias de la investigación cualitativa, tales como la información de gabinete (investigación bibliográfica, hemerográfica y vía internet), presentación de opiniones, experiencias, puntos de vista y otros aspectos subjetivos de los diversos actores involucrados, pero también se aplican herramientas de carácter cuantitativo, tales como son cuadros de datos, gráficas, estadísticas y su correspondiente interpretación.

En este sentido, se abordará la metodología del enfoque de las políticas públicas, dentro de la cual se ubicarán las principales etapas que la componen, así como sus supuestos básicos, concluyendo con una reflexión acerca del papel determinante que juegan las políticas públicas en el desempeño del Estado como institución facilitadora del bienestar social.

Asimismo, se considera que su alcance es explicativo, debido a que en muchos de los casos, los datos se presentan como una descripción detallada de las situaciones, eventos y conductas observadas, así como de sus manifestaciones; del mismo modo es interpretativo, pues se centra en el entendimiento del significado de las acciones de los seres humanos y sus instituciones.

Por último, dado los objetivos de esta investigación, en ella se valora el desarrollo natural de los hechos; es decir, por tratarse de una investigación de carácter social, se reduce de manera significativa la posibilidad de manipularlos o estimularlos con respecto a la realidad, por abordarse desde una perspectiva holística en el que las partes no pueden sustraerse del todo.

## ARQUITECTÓNICA DEL TRABAJO.

Este trabajo se encuentra organizado en cuatro capítulos; el primero de ellos, denominado “Reflexiones teóricas respecto a la industria del juego y las políticas públicas”, está dedicado a la formulación del **marco teórico** sobre el cual está sustentada la investigación; en virtud de ello, este capítulo actúa como un andamiaje teórico y busca mostrar los aspectos conceptuales que dan coherencia al trabajo. A lo largo de este capítulo se abordarán los principales conceptos del enfoque de políticas públicas y del institucionalismo, así como las definiciones más importantes de los términos materia de este estudio, a fin de permitir la reflexión teórica respecto a la industria del juego y las políticas públicas, tratando de ubicar el juego como una actividad humana en el contexto global dentro del sistema capitalista.

Como parte del mismo, se revisarán, desde una perspectiva histórica, las principales definiciones de políticas públicas con el propósito de determinar aquella que a criterio de quien escribe, conforma la más adecuada para alcanzar los objetivos planteados en el presente trabajo.

El capítulo dedicado en esta investigación al desarrollo del marco teórico, se complementa con una visión general del institucionalismo por ser ésta una visión teórica íntimamente ligada al tema de la implementación de las políticas públicas. En él se revisarán las principales categorías teóricas de esta corriente y se presentará una confrontación teórica entre el institucionalismo clásico y el llamado neoinstitucionalismo, a fin de brindar al lector las principales diferencias y similitudes entre las principales variaciones de esta corriente.

El capítulo incluye una serie de nociones que se considera son necesarios presentar a efecto de ayudar a ubicar con precisión los diferentes conceptos que se manejarán con frecuencia a lo largo de las páginas subsecuentes; definiciones tales como industria del juego, casinos y una clasificación general de estos, son los que encontrará el lector en esta parte del trabajo. Finalmente, se presenta una reflexión acerca de los

efectos que tiene la industria del juego en el bienestar y el impacto que esta podría llegar a tener en el desarrollo económico de la sociedad.

En el segundo capítulo “Las políticas públicas respecto a la industria del juego de azar en México”, se pretende contextualizar, por medio de un panorama general en torno al desarrollo de las políticas públicas del juego de azar en México, la situación prevaleciente, la cual incluye entre otros aspectos, las opiniones que tanto a favor como en contra de la instalación de casinos en el territorio nacional, fueron en su momento determinantes para conformar el estatus actual de la política pública en la materia.

El tratar de comprender la conformación en nuestro país de una política pública en materia de juegos de azar, resulta una difícil labor si se carece de los elementos históricos que proporcionen un conocimiento más amplio de su evolución. Por ello, parte esencial de la investigación son los **antecedentes** que al respecto se presentan en este apartado. En ellos se pretende realizar a grandes rasgos, un recorrido por los momentos más importantes del desarrollo de la industria del juego en México, iniciando por resaltar la importancia que el juego tenía para nuestros antepasados antes de la conquista, hasta identificar los factores que conforman la situación que actualmente guarda esta industria en nuestro país, pasando por los acontecimientos que en los últimos tiempos han ido conformando su propia identidad.

El capítulo finaliza exponiendo la **perspectiva legal** que ha enmarcado el desarrollo de los casinos en México, por ser ésta uno de los aspectos más importantes que dan sustento a la conformación de una política pública en materia de juegos en nuestro país. En esta sección se analiza la lenta evolución que ha observado la legislación en la materia.

El tercer capítulo, intitulado “La política del gobierno de Estados Unidos respecto a los casinos”, presenta en complemento al análisis anterior; los orígenes y evolución de la política pública en materia de juegos de azar, pero ahora, en el vecino país del norte.

Parte esencial de este capítulo es la que conforma el análisis de los casinos en ese país. En ella se abordan como puntos sobresalientes del papel desempeñado por la política del juego, el surgimiento y posterior crecimiento de esta actividad en la ciudad de Las Vegas, Nevada, considerada por muchos como la capital mundial del juego.

Por sus características, mención especial merecen dentro del presente apartado, los casinos que como resultado de la legislación federal, se encuentran en las reservaciones indias apostadas a lo largo y ancho del territorio de los Estados Unidos, lo

que para algunos ha llegado a representar un arma de doble filo por los efectos de transculturización que dicha política ha traído consigo.

Por otra parte, se analiza de igual modo en este apartado, si existe una relación directa entre los índices de criminalidad y los casinos, así como la posible asociación entre estos y el crimen organizado en aquel país.

Por último, en este capítulo se analiza el impacto económico que en los años recientes ha tenido la actividad de los casinos en Estados Unidos, tomando como referencia cinco indicadores básicos relacionados con los ingresos económicos generados por los casinos; los empleos generados de manera directa por los casinos; los salarios percibidos por los empleados de casinos; los ingresos económicos que los casinos generan para el gobierno por concepto de impuestos y el número de visitantes a los casinos en Estados Unidos.

Como una forma de contrastar los escenarios de ambos países, el cuarto capítulo “Efectos de las políticas públicas de la industria del juego de azar en los estados de Nevada, EE.UU. y de Nuevo León, México”, incluye un acercamiento a la situación que guardan dos ciudades que por sus características, resultan altamente representativas de cada una de las realidades que en materia de casinos se analizan en este trabajo. Nos referimos en primer lugar, a la ciudad de Las Vegas, en el estado norteamericano de Nevada y a la ciudad de Monterrey, en el estado mexicano de Nuevo León. La primera, considerada como ciudad icónica de la actividad, mientras que la segunda resulta sumamente ilustrativa para conocer el desarrollo alcanzado por la industria del juego de este lado de la frontera.

Respecto al primer caso, se hace una revisión somera de la evolución que han experimentado en su número, este tipo de establecimientos en la ciudad de Las Vegas, por ser ésta la que mayor crecimiento registra en la unión americana durante los últimos años continuando el capítulo con un análisis del efecto que ha tenido la operación de los casinos, específicamente en la población del estado de Nevada, con base en los indicadores que se emplearon en el capítulo anterior para analizar el impacto de los mismos a nivel nacional; esto es, ingresos económicos generados; empleos directos producidos por la actividad de casinos; salarios pagados a los empleados de casinos; impuestos y número de visitantes a los casinos del estado de Nevada.

En la segunda parte de este capítulo se revisa la situación que guardan los casinos en Monterrey, Nuevo León, ciudad en la que se ha observado el más rápido crecimiento en

el país en cuanto a número de casas de juegos en operación. Asimismo, se aborda la cuestión respecto a la legalidad con la que operan este tipo de establecimientos y la influencia que ejerce el crimen organizado en la industria de esta región.

No es posible omitir en este capítulo, un apartado dedicado al análisis de los lamentables acontecimientos acaecidos en el mes de agosto de 2011, cuando un grupo de delincuentes encabezó un ataque al casino “Royale” de la ciudad de Monterrey, trayendo consigo un saldo trágico de 52 personas muertas y un número indeterminado de heridos.

A raíz de los mencionados sucesos, surgieron a la luz pública un conjunto de irregularidades en el otorgamiento de permisos y concesiones por parte de algunas autoridades y miembros del poder judicial, algunas de las cuales son condensadas en el apartado intitulado “Juego y poder”, por considerarse que proporcionan valiosos elementos de análisis para el desarrollo de la investigación y para el logro de sus objetivos e hipótesis.

Finalmente, cabe señalar que debido a la escasa bibliografía sobre el tema y a la dinámica de los acontecimientos en nuestro país, para la elaboración de estas páginas se recurrió de manera recurrente a la información localizada en internet y a la que fue obtenida en diversos diarios y revistas a nivel nacional.

## **Capítulo 1**

REFLEXIONES TEÓRICAS RESPECTO A LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS Y LA INDUSTRIA DEL JUEGO.



## Capítulo 1

### **REFLEXIONES TEÓRICAS RESPECTO A LA INDUSTRIA DEL JUEGO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

La operación de casinos y casas de juego es un tema que desde hace ya muchos años ha suscitado un gran debate en nuestro país. Son ya cerca de veinte años los que han transcurrido desde que el tema hizo su aparición por primera vez en el escenario de la discusión nacional y a pesar de que actualmente operan ya legalmente muchas empresas operadoras de este tipo de establecimientos, lo cierto es que hasta la fecha no se ha logrado concensuar una posición definitiva entre los diversos actores involucrados respecto a la conveniencia o inconveniencia de su operación.

Comentarios vertidos tanto a favor de su funcionamiento como en contra de él, llegaron a polarizar la opinión en algunos sectores de la sociedad mexicana, haciendo de éste uno de los más controversiales tópicos de los últimos tiempos.

En esta polémica discusión intervinieron miembros de los sectores más representativos de la sociedad nacional relacionados con la temática. Desde renombrados representantes sociales, hasta servidores públicos, pasando por miembros de las cúpulas empresariales, legisladores, periodistas, académicos y líderes religiosos, entre otros: Cada uno expuso sus puntos de vista, los cuales, resultaron tan variados como divergentes, tan profundos como especulativos, tan positivos como negativos.

De esta forma, mientras que hacia los últimos años del siglo pasado y los primeros años del actual se llevaba a cabo este debate en México, en el vecino país del norte la industria de los juegos de azar, al igual que desde hace más de ochenta años, continuaba consolidándose como una de las actividades más lucrativas de los últimos tiempos.

Ante este panorama se producen interesantes cuestionamientos referentes a la evolución alcanzada por esta industria en otras latitudes, pero también se han generado comentarios que poco abonan a la discusión seria, y en cambio si crean grandes incertidumbres en torno a las consecuencias de instalar casinos en nuestro país.

En este sentido, en el presente capítulo se pretende profundizar en el contexto político y social en el que se desenvuelve el tema de los juegos de azar dentro del sistema capitalista, a fin de entender el papel que desempeñan las instituciones en el establecimiento de las políticas públicas implementadas tanto en México como en Estados Unidos en materia de juegos de azar y analizar los efectos que las mismas han

tenido con relación a las condiciones de vida de la población y el desarrollo económico en ambos países.

Lo anterior resulta indispensable para entender porqué la industria del juego ha logrado alcanzar importantes niveles de desarrollo en algunas regiones del vecino país del norte, al grado que en muchos casos ha resultado ser un elemento fundamental para asegurar el bienestar de los habitantes de dichas regiones, mientras que en nuestro país la misma industria observa comparativamente sustanciales rezagos y por tanto, sus efectos sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, se han visto severamente limitados.

Para poder alcanzar este propósito, resulta necesario proporcionar, en primera instancia, los elementos conceptuales necesarios, que ayuden a lograr la debida comprensión de este tema. Considerando que -debidamente planteada e implementada por una adecuada política pública en materia de juegos de azar-, debe entenderse como un importante apoyo al desarrollo turístico y regional de cualquier país; en tanto que por el contrario, una política pública inadecuadamente diseñada en la materia, puede representar un factor negativo para la sociedad.

En este sentido, es necesario abordar los principales conceptos, manejados en este estudio entre los cuales resaltan por su importancia, entre otros, los conceptos de institución y políticas públicas en general, así como las referentes a la industria del juego de azar en particular. Asimismo, resulta de vital importancia definir el bienestar y el desarrollo económico, por ser términos necesarios para poder establecer los parámetros que requiere la evaluación de cualquier política pública implementada en materia de juegos de azar.

### ***1.1 Políticas públicas. Una visión para el análisis.***

Conocido también como *Public policy*, el análisis de políticas públicas se proyecta como una alternativa metodológica viable para abordar el tema de esta investigación, fundamentalmente porque esta perspectiva “estudia directamente lo que los gobiernos hacen, para mejorar su actuación”<sup>1</sup> y en la que la definición del problema juega un

---

<sup>1</sup> Ferrí Durá, Jaime, “Políticas públicas” en *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/index.html> (consultado el 13 de mayo de 2014).

importante papel. A este respecto, es importante traer a colación lo que Joan Soubirats señala: Los problemas, dice, “No están allí fuera, no existen los problemas objetivos. Debemos construir, estructurar nuestra propia definición del problema a plantear y resolver.”<sup>2</sup> Para este autor, el problema es básicamente una construcción analítica y de hecho. En este sentido, los problemas que genera el desarrollo de políticas públicas, son la mayor de las veces, interdependientes entre sí, por lo que es indispensable definir, clasificar y evaluar los problemas, desde el punto de vista de los individuos o grupos que los definen.

Otra importante contribución de Soubirats,<sup>3</sup> para considerar el tema de esta investigación como un problema susceptible de ser analizados desde la perspectiva de políticas públicas, es el señalamiento que hace en el sentido de que si no existe un gran consenso y si, en cambio, un notable grado de desacuerdo sobre el tema abordado, o bien, cuando un gran número de factores intervienen en el mismo, resulta conveniente profundizar en su análisis. En este caso en particular, ambas condiciones son claramente identificables en el tema de la autorización para la operación de casinos en nuestro país, ya que pocos temas como éste han despertado tanta polémica y han propiciado la actuación de tantos actores.

### **1.1.1 Definición de políticas públicas**

A fin de entender con claridad la definición de políticas públicas, conviene detenernos un momento a fin de profundizar sobre este concepto. Respecto al surgimiento de la perspectiva del análisis de políticas públicas, un primer momento se ubica fundamentalmente en la época de quien es considerado su fundador, el estadounidense Harold D. Laswell; esto es, la década de los cincuenta del siglo pasado, en la que el movimiento de las ciencias políticas se concebía como la actividad que se desarrollaba con el propósito de producir conocimiento útil y relevante para la toma de decisiones del gobierno, en medio de un contexto en el que los problemas, objeto de la decisión gubernamental, se caracterizaban por su complejidad, apareciendo en un marco de sociedades nacionales cada vez más plurales, informadas y críticas dentro de un marco

---

<sup>2</sup> Soubirats, Joan. “Definición del problema, relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos”, en *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración pública*. I.N.A.P., Madrid, 1989, p.48.

<sup>3</sup> Ibid, pp. 61 s.

de guerra fría y consecuentemente, dentro del contexto de la dualidad entre democracia y socialismo.<sup>4</sup>

Respecto al segundo momento del análisis de políticas públicas, Nicolás Pineda Pablos, señala que éste surgió de una propuesta de Harold Laswell<sup>5</sup> (“The policy sciences: Recent Developments in Scope and methods”, 1951). Sin embargo, este movimiento logró su auge hasta la década de los sesenta del siglo pasado, ante el éxito que habían tenido los estudios científicos e interdisciplinarios en la estrategia militar y la contribución que la inteligencia bélica realizó para superar a las fuerzas enemigas en diversas acciones de guerra. La propuesta fue aplicar el mismo tipo de estudios y análisis a los problemas civiles en tiempos de paz y realizar un análisis sistemático, científico, razonado e interdisciplinario a los asuntos civiles de la agenda. El razonamiento era que si el análisis de estrategia y diseño de acciones había tenido resultados positivos en las acciones bélicas, ¿porqué no aplicar esta misma estrategia y diseño a la solución de los problemas públicos?<sup>6</sup>

Respecto a la definición del término de políticas públicas, es necesario apuntar que etimológicamente se deriva de la palabra griega *polis*, la cual pasa al latín como *politia* y al inglés del medioevo como *policie* y posteriormente al inglés moderno como *policy*. Actualmente forma parte del idioma común, por lo que en inglés, no requiere mayor definición. Sin embargo, al tratar de traducir este término al español, muchas veces se incurre en el error de compararlo con el término “política”, que en su acepción más coloquial se refiere según el Diccionario de la Real Academia, a la “actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto o con o de cualquier otro modo”<sup>7</sup>, la cual no corresponde con precisión al significado en inglés del término.

No obstante, más allá de la confusión que ha traído consigo la traducción del término en inglés Public Policy, lo importante es reconocer en él una perspectiva de análisis que si bien ha sido objeto de críticas por sus limitaciones, también ha demostrado

---

<sup>4</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. “Política pública y gobierno del Estado”, *Revista del Colegio*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año II, No. 4, octubre de 1990, México, p. 244.

<sup>5</sup> Pineda Pablos, Nicolás. “El concepto de Política Pública: alcances y limitaciones”. Seminario de Políticas Públicas, en <http://portalescolson.com/boletines/204/politicas%20publicas.pdf> p. 2, (consultado el 22 de febrero de 2007).

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> *Real Academia Española Diccionario de la Lengua Española*. Versión electrónica, XXII edición, en [http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=cultura](http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura), (consultado el 13 de junio de 2010)

una gran capacidad para desarrollar diversos asuntos de naturaleza pública, mediante métodos y técnicas propias.

Una primera aproximación la brinda el propio Nicolás Pineda al referirse a la política o acción pública como “lo que deliberadamente las diversas autoridades y entidades publicas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan de hacer en el espacio público para atender o resolver los problemas de su selección y alcanzar fines colectivamente contruidos.”<sup>8</sup>

Una definición distinta es la que propone Aguilar Villanueva quien sostiene que:

La política pública es un proceso, un curso de acción que involucra más un conjunto de decisiones y operaciones, que una discusión singular, suprema e instantánea. Una política no es sólo una decisión (por ejemplo, la decisión de actuar). Es ante todo acción, un conjunto de acciones [...].

Es entonces, una estrategia de acción colectiva, debidamente diseñada y calculada en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores.<sup>9</sup>

La visión que sobre este término ofrece la anterior definición, nos permite concebir a la política pública como un proceso y no como una acción individual desvinculada que no tiene una orientación claramente definida y asimismo, cancela la posibilidad de concebir a la política pública como un simple curso de acción.

Continuando con la búsqueda de definiciones, encontramos la siguiente que, a nuestro juicio, se aproxima de manera importante a la noción que nuestra investigación requiere, aunque la generalidad de la misma la hace adolecer de elementos característicos específicos que puedan ser identificados claramente, por tanto, resulta aún insuficiente para ser adoptada como una definición óptima. Se trata de una idea de Thomas Dye, quien entiende a la política pública, en su sentido más amplio, como “el patrón de acción que resuelve demandas y conflictos y prevé incentivos para la cooperación.”<sup>10</sup>

En este sentido, se puede concebir a las políticas públicas como una herramienta de gobierno que permite resolver problemas y demandas ciudadanas de tipo contingencial, de alta prioridad y que por lo general se presentan con un alto grado de

---

<sup>8</sup> Pineda Pablos, Nicolás. op cit. p.10 s, definición del Nicolás Pineda Pablos, con base en elementos de la definición política de William Dunnn en su obra *Públic Policy Análisis. An Introduction*” 2ª Ed., Englewood Cliffs New Jersey, Prentice Hall, 1994, p.85

<sup>9</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., “*Estudio Introductorio*”, México, Miguel Angel Porrúa, México, pp.22 s.

<sup>10</sup> Díaz Vázquez, Martín de Jesús. Apuntes del seminario taller extracurricular políticas públicas para asuntos de gobierno, Módulo I, F.E.S. Acatlán, febrero de 1995.

incertidumbre; es decir, en esta definición ya se les atribuye a las políticas públicas un carácter eminentemente práctico y de gran valor y utilidad para apoyar la toma de decisiones.

Con relación a las políticas públicas, Ernesto Mendoza Huichán afirma que:

[...] la política pública es el resultado de una combinación de procesos y lo que ocurre es que dependiendo de la naturaleza de la decisión, algunos mecanismos se presentan con mayor intensidad, como es el caso de la política de modernización que por su naturaleza, alcance y repercusión puede ser considerada una fuente de conflictos y por tanto, campo fértil para la negociación.<sup>11</sup>

Pare este autor, la decisión y la negociación son las principales características de este enfoque y atribuye a éstas el carácter definitorio de la política pública.

Por su importancia, incluimos a continuación la definición de Easton Rothwell, citado por Omar Guerrero, quien sostiene que:

La nueva noción de Policy, trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como parte de un proceso general, junto con la clasificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida [...] Un diseño para modular el futuro bajo el influjo de formas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente.<sup>12</sup>

Esta definición, además de alejar a las políticas públicas de la noción de un simple curso de acción que suele asignárseles, enfatiza la característica de flexibilidad de las mismas al momento de su aplicación, al tiempo que resalta la importancia de los medios idóneos para realizar las acciones a realizar.

De esta manera, llegamos a la que consideramos como la más adecuada para adoptarla como la definición que habrá de guiar el ulterior desarrollo de la presente investigación. Nos referimos a la que nos proporciona Julio Franco Corzo, quien señala que:

Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Mendoza Huichán, Ernesto, "Política de Modernización y Negociación". *Revista del Colegio*, Año II, No. 4, octubre 1990, p. 333.

<sup>12</sup> Guerrero G. Omar. "Las políticas públicas como ámbito de la concurrencia administrativa", 1991, citado por Carlos Ruiz Sánchez en *Manual para la elaboración de políticas públicas*, Plaza y Valdés Editores, México, 1996, p.3.

<sup>13</sup> Franco Corzo, Julio, *Diseño de políticas públicas*. IEXE Editorial, México, 2012, p 86.

En esta definición se perciben cuatro elementos constitutivos: interés público, racionalidad, efectividad e inclusión, los cuales se logran “a través del uso racional de los recursos públicos, la focalización de la gestión gubernamental a problemas públicos acotados y la incorporación de la participación ciudadana”.<sup>14</sup> Dichos elementos mencionados por este autor, son, a juicio de quien escribe, indispensables para el éxito de cualquier política pública.

### **1.1.2 Metodología de políticas públicas**

Como todo método de análisis, las políticas públicas cuentan con su propia metodología. En cuanto a la metodología particular de *public policy*, es importante apuntar lo que William Dumm refiere al comentar la diferencia entre metodología, método y técnica. Para este autor, metodología es:

El estudio sistemático y crítico de métodos y técnicas de *policy*, las técnicas son aquellos procedimientos relativamente especializados usados por los analistas de *policy* para resolver una clase particular de problemas. Metodología de *policy* es entonces el contexto con procesos de adquisición de conocimiento relevante de *policy*, esto es, la averiguación lógica en los problemas públicos, no meramente la aplicación particular de métodos y técnicas.<sup>15</sup>

El proceso de *public policy* ha sido dividido para su estudio, en diversas etapas, las cuales para efectos prácticos, resumiremos de manera general en las siguientes:

- **Etapas de gestación.** En ella, el gobierno reconoce que existe una demanda social capaz de convertirse en un asunto de interés público y por tanto, asume su obligación de intervenir en él. Sin embargo, la atención de este tipo de problemas por parte del gobierno, se hace a través de una agenda, la cual se divide a su vez en:
  - Agenda pública. Conjunto de temas que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes.

---

<sup>14</sup> Ibidem, p 87.

<sup>15</sup> Montes de Oca, N, Juan, “Apuntes del seminario taller extracurricular políticas públicas para asuntos de gobierno”, Módulo II, F.E.S. Acatlán, febrero de 1995.

- Agenda política. Conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate público y la acción de aquellos actores políticos que por su posición, tienen la capacidad de impulsarlos.
- Agenda de gobierno. Conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato.<sup>16</sup>
- **Etapa de diseño o formulación.** En esta fase se analiza a detalle el problema público planteado y se buscan soluciones creativas e inteligentes, presupuestal y económicamente viables, legalmente permisibles y administrativa y políticamente posibles, para que esta se pueda llevar a cabo.

La identificación del problema público es la fase más importante de este proceso, ya que de ello dependen los siguientes pasos a realizar.

- **Etapa de implementación o ejecución.** Aquí inicia la puesta en marcha del plan de acción delineado en la etapa de diseño de la política pública. Es aquí también donde se lleva a cabo la presupuestación, la creación legal del proyecto, la selección y entrenamiento del equipo de especialistas que habrá de ejecutarlo y los esquemas de comunicación tanto al interior de dicho equipo como con la ciudadanía.

Esta etapa resulta determinante para lograr los efectos deseados de la política pública.

- **Etapa de evaluación de impacto.** En esta etapa se valoran los efectos para determinar cómo ha cambiado una situación determinada una vez que ha culminado la acción del gobierno, aunque es importante señalar que la evaluación puede llevarse a cabo desde las etapas de diseño (*ex ante*) e implementación (evaluación concomitante), así como en la etapa de impacto (*ex post*).

La evaluación *ex ante* tiene como propósito realizar un análisis previo a la decisión para garantizar mayores niveles de efectividad. Por su parte, la *evaluación concomitante* hace posible llevar a cabo los ajustes que se

---

<sup>16</sup> Casar y Maldonado, citado por Franco Corzo, Julio, en *Diseño de políticas públicas*. op. cit. pp. 89 s.



consideren necesarios a la política pública que se está ejecutando, con miras a alcanzar los objetivos planteados. Finalmente, la evaluación *ex post*, permite conocer los efectos que ha traído consigo la política pública en la población objetivo.<sup>17</sup>

### **1.1.3 Supuestos básicos de las políticas públicas**

Con relación a las características del modelo de políticas públicas, Nicolás Pineda Pablos define el concepto de política pública como una categoría de análisis que se basa en varios supuestos:

En primer lugar, supone que la acción pública es deliberada; lo cual significa que resulta de un acto de voluntad política y por ende, tiene un objetivo específico. Añade que un principio de la acción (política) pública, señala que, derivado de la escasez de recursos, los gobiernos son incapaces de resolver la totalidad de demandas que les son planteadas, ni tampoco pueden atender todos los asuntos con la misma intensidad. Por esa razón, “las políticas públicas implican el manejo de una agenda pública; es decir, la decisión y selección entre varias alternativas y objetivos divergentes. A su vez, la selección de cada uno de estos objetivos conlleva la selección y decisión entre diversos medios posibles para alcanzarlos”,<sup>18</sup> como parte de una acción racional, en la medida en que hay congruencia entre fines y medios.

En segundo plano, señala que los gobiernos no actúan aisladamente, sino que por el contrario, lo hace con otras personas, grupos de la sociedad civil e instituciones públicas; es decir, presupone un ámbito abierto y democrático, en contraposición a los regímenes autoritarios en los que las autoridades adoptan una actitud de superioridad frente a la sociedad civil y muchas veces actúan de forma cerrada, carente de transparencia y sin canales de participación social, por lo que la planificación y administración gubernamental es lo que prevalece en lugar de políticas públicas.<sup>19</sup>

Finalmente, la noción de política pública “se refiere a aquello que se lleva a cabo en el espacio público; es decir, en el campo de los intereses comunes o colectivos y a la luz de las miradas de los distintos actores sociales”,<sup>20</sup> aunque aclara que dicho espacio no

---

<sup>17</sup> Franco Corzo, Julio, *op. cit.* pp 92 s.

<sup>18</sup> Pineda Pablos, Nicolás, *op. cit.*, p. 11

<sup>19</sup> *Ibid*, p 12.

<sup>20</sup> *Idem*.

está definido de manera absoluta, sino que se construye históricamente, dependiendo de lo que los actores involucrados, decidan incluir en él, por lo que los asuntos, que se dirimen en este espacio, están sujetos a ajustes y modificaciones y se encuentran en constante evolución.

#### **1.1.4 La implementación de políticas públicas como determinante del desempeño del Estado.**

Moisés Naim<sup>21</sup> señala en su obra “Un marco conceptual para el análisis de la implementación de las políticas públicas”, que en la antigua concepción de la política pública, en la que “la política” se asociaba con la negociación, la conciliación y eventual resolución de conflictos que precede a la selección de un curso de acción por parte del gobierno, la administración pública se asociaba con la ejecución de tales cursos de acción o sea, con la implementación de “decisiones políticas”. En muchos países subdesarrollados, la extrema escasez de recursos es un obstáculo crítico que agrava el problema de la implementación de políticas, ya que en estas naciones es común apreciar que los conflictos inherentes a una política pública específica tienden a no ser resueltos en su totalidad durante la etapa de formulación, sino en la de implementación, agrandando la brecha entre objetivos buscados y los resultados logrados por las políticas públicas.

Aunado a ello, los fenómenos de corrupción (entendida como la modificación circunstancial de las leyes) y otros factores estructurales como el desbalance en la distribución del poder y las ideologías, entre otros, impiden la resolución de conflictos durante la etapa de formulación de políticas, introduciendo, de este modo, la corrupción en la etapa de implementación, proceso que se presenta cuando los intereses no tomados en cuenta durante la etapa de formulación, encuentran la oportunidad de influir en las políticas durante su etapa de implementación, redirigiendo sus efectos.<sup>22</sup>

Según Naim, los factores que favorecen el desapego de los resultados de las políticas públicas a los objetivos originalmente formulados, pueden clasificarse en *políticos* y *organizacionales*. De los primeros se puede señalar que la manera en la cual

---

<sup>21</sup> Naim, Moisés. *Un marco conceptual para el análisis de la implementación de las políticas públicas.*, Politeia, Caracas, 1978, p.10.

<sup>22</sup> Naim, Moisés, op cit. p. 9

el poder político está distribuido entre los actores que influyen en la implementación, éste determina de manera crítica las diferencias entre objetivos y resultados. Por otro lado, las características organizacionales del proceso de implementación producen variaciones en los resultados de una política.

Derivado de esta clasificación, surgieron dos puntos de vista diferentes: el *esquema de la política burocrática*, el cual enfatiza la relativa autonomía de los distintos actores involucrados, mientras que el *enfoque estructural o determinístico*, por otra parte, enfatiza la dependencia de la alta burocracia, donde reside el poder político.

En este sentido, mientras la primera visión considera los factores organizacionales como causa de la brecha en la implementación de políticas, el otro enfoque ve tales factores como manifestaciones de las restricciones estructurales dentro de los cuales tiene que ser llevada a cabo la política gubernamental.

Un tercer factor -no menos importante-, es la incertidumbre motivada por la insuficiente e inadecuada información que generalmente tiende a rodear la implementación de las políticas públicas.

### **1.3 El neoinstitucionalismo.**

El neoinstitucionalismo es la visión teórica que junto con el enfoque de políticas públicas, actuará como hilo conductor para guiar el desarrollo de la presente investigación debido a que, por lo general, la política pública involucra la necesaria y constante participación de diversas instituciones, tanto de carácter público como privado.

En este sentido, es necesario resaltar en primer término, la importancia que tienen las instituciones, para lo cual es conveniente señalar lo que Kenneth Boulding comenta al respecto:

Las organizaciones complejas son propias del siglo XX, especialmente a partir de la segunda mitad, pues cien años antes, restando al Estado y a la Iglesia romana, no existían grandes organizaciones. El Estado mismo sólo ejercía tareas primordiales, como la defensa, el servicio exterior, la justicia y la hacienda, pues muy poco habían desenvuelto los programas de fomento económico y social que servirían de pauta al Estado de bienestar [...].<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Boulding, Kenneth. *The Organizational Revolution Chicago*, Quadrangle Books, 1968 {1953} Cap. I, citado por Omar Guerrero en *Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno*, p. 47, Archivo PDF, en <http://www.omarguerrero.org/articulos/PPreformaEstado.pdf>, (consultado el 29 de noviembre de 2011)

Con relación a las causas que originan el crecimiento y la complejización de las organizaciones, refiere Boulding que existe una gran diversidad de ellas, pero de las cuales resalta el papel del mercado y su estímulo para la organización de los grupos sociales:

[...] explica que las relaciones entre el mercado y los grupos sociales han generado un conjunto de capacidades ligadas al consumo, pero también para la toma de conciencia de su papel social". Efectivamente, la oferta es un motor de aptitudes organizativas que perfeccionan su papel frente al mercado. La demanda por su parte, se gesta dentro de un mercado que ha provisto de "Status social" al movimiento obrero en la medida en que la empresa no se lo puede ofrecer, pues el trabajo es parte del mercado, no de ella.<sup>24</sup>

Por el contrario, existen causas que inhiben el crecimiento de las organizaciones, de las que, entre otras, destaca el medio en el cual se mueve la organización y su estructura interior.

### **1.2.1 La escuela del neoinstitucionalismo.**

Cabe recordar que el neoinstitucionalismo, también llamado nuevo institucionalismo, es un constructo teórico que empieza a cobrar fuerza hacia fines de la década de los ochenta del siglo anterior, pero sobre todo ya entrada la década de los noventa, como consecuencia de los fracasos que a nivel internacional comenzaron a tener las políticas neoliberales, en lo que se refiere a lograr un crecimiento económico y una adecuada distribución de los ingresos entre la población.

Inicialmente, esta renovada corriente cobró un importante espacio en el ámbito académico norteamericano, expandiendo pronto su influencia hacia Europa y otras partes del mundo. Entre los principales precursores de esta teoría se encuentra Douglas North, quien "al igual que otros de los neoinstitucionalistas, pretenden cumplir una función de legitimación de las nuevas tendencias de política del Estado en el proceso actual de la reestructuración del capitalismo. Así mismo, sirven de sustento para desarrollar las nuevas configuraciones de la acumulación de capital."<sup>25</sup>

En su obra, José Ayala Espino comenta que

---

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Estrada Alvarez, Jairo, op. cit.

Al parecer, no basta con aplicar reformas al mercado y crear políticas macroeconómicas para alcanzar un crecimiento sostenido; se requiere contar con nuevas y más eficientes instituciones para afrontar los retos de la globalización y al mismo tiempo contar con los mecanismos necesarios para hacer más eficiente la distribución de los recursos.<sup>26</sup>

En tal virtud, la propuesta del neoinstitucionalismo consiste en definir la importancia de las instituciones en el contexto que brindan la dinámica y el desarrollo de los sistemas económicos.

El neoinstitucionalismo, por otra parte, afirma María Luz Morán, “supone un intento de superar o al menos de completar, el individualismo metodológico tan poderoso en los años setenta y ochenta, afirmando que no existe un actor individual, sino sujetos que actúan insertos en complejas tramas institucionales”.<sup>27</sup>

En este sentido, la función que desempeñan las instituciones cobra un valor medular dentro de la sociedad, al grado que el mismo Douglas North se refiere a ellas como “[...] las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” y añade que es “innegable que afectan el desempeño de la economía [...] reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía *para la interacción humana*”.<sup>28</sup> En síntesis, las instituciones son para North, la base de cualquier sistema político.

### **1.2.2 El concepto de institución.**

Para la visión neoinstitucionalista, las instituciones conforman su principal objeto de estudio y su principal foco de atención, por lo que en primera instancia resulta fundamental el aproximarnos a su principal concepto para lo cual a continuación rescatamos lo que al respecto señala Jairo Estrada:

Las instituciones pueden ser definidas, según los neoinstitucionalistas, como reglas de juego en una sociedad, más exactamente como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones pueden ser formales

---

<sup>26</sup> Peralta Félix, Elia Imelda. Reseña de *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico* de José Ayala Espino, “Región y Sociedad”, *Revista del Colegio de Sonora*, Vol XIII, No. 22, julio-Dic. 2001 (Sonora, Méx.), p. 193.

<sup>27</sup> Citada por Rivas Leone, op. cit, p. 38.

<sup>28</sup> Citado por Rivas Leone, op. cit, p. 39

(constitución, regulaciones, normas, códigos etc.) o informales (tradicción, cultura, etc.).<sup>29</sup>

Resulta evidente que el neoinstitucionalismo confiere una especial importancia al fortalecimiento, a la evolución y a la eficiencia de las instituciones, ya que en la medida en que estas sean óptimas, mejor serán las reglas que de ella emanen para conducir por un camino apropiado a la sociedad.

Para resaltar aún más la importancia que las instituciones tienen para esta corriente, expongamos un fragmento de la obra de José Antonio Rivas Leone, *El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*, en la que el autor comenta lo siguiente sobre este aspecto en particular:

La relevancia de las instituciones estriba, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, en que conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no sólo la democracia, el sistema político, sino además y de manera muy especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente, los procesos de socialización, participación e interacción social y política.<sup>30</sup>

Por otra parte, una cuestión fundamental para el neoinstitucionalismo es la que está relacionada con el “cambio institucional”, ya que está íntimamente ligado a la forma en que la sociedad evoluciona a través del tiempo y, por lo tanto, resulta un concepto estratégico para entender el cambio histórico. El hecho de que una institución sea estable, no implica que esté exenta de cambios, máxime cuando éstas son una creación del hombre y, por tanto, están sujetas a la evolución de éste.

Para entender cabalmente esta categoría, debemos añadir que de acuerdo a Paul DiMaggio,<sup>31</sup> ésta comprende cuatro etapas: a) La formación institucional, b) El desarrollo institucional, c) La desinstitucionalización y d) La reinstitucionalización.

A continuación, se presenta un resumen de las principales características de esta teoría, con base en lo que expone Colin Hay en su obra “Political Analysis. A Critical Introduction.”<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Estrada Alvarez, Jairo. “Notas sobre el Neoinstitucionalismo”. Revista electrónica *Espacio Crítico*, en <http://www.espaciocritico.com/articulos/je-a11.htm> (consultado el 15 de septiembre de 2009).

<sup>30</sup> Rivas Leone, José Antonio. “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”. *Reflexión Política* No. 9, junio 2003, p. 37.

<sup>31</sup> Citado por Rivas Leone, op. cit. p. 39

<sup>32</sup> Colin Hay, *Political Analysis. A Critical Introduction*, Palgrave Macmillan, Hampshire U:K, 2002, p. 22 s, (Trad. de José Sánchez R.).

**Cuadro 1.2.2-1: Características del Neoinstitucionalismo.**

<b>Objetivos</b>	<p>Restaurar los lazos entre los supuestos teóricos y la realidad que se pretende representar.</p> <p>Reconocer la importancia crucial de las Instituciones en la conformación de conductas políticas y la conversión de insumos políticos en productos políticos.</p> <p>Reconocer la complejidad y consistencia de los sistemas políticos.</p>
<b>Supuestos clave</b>	<p>“Asunto de Instituciones” La conducta política está profundamente conformada por el contexto institucional en el cual ocurren y adquieren relevancia.</p>
<b>Temas clave</b>	<p>El racionalismo y el conductismo tienden a concentrarse demasiado en los insumos políticos para explicar los productos políticos, ignorando el papel clave que juegan las instituciones políticas.</p> <p>Las instituciones llegan a estar incrustadas en la rutina y los convencionalismos y son por tanto, difíciles de reformar, transformar o reemplazar.</p> <p>La coordinación y secuencia de los eventos en la historia, pueden estar seguidos de grandes consecuencias.</p> <p>Los actores son socializados dentro de la ubicación institucional, la cual define los roles informales y procedimientos.</p> <p>Consiguientemente, su lógica puede explicar más adecuadamente el comportamiento político que aquella que asume un auto interés instrumental.</p> <p>La rigidez de las instituciones significa que los tiempos políticos tienden a ser caracterizados por períodos de relativa estabilidad, seguidos de fases de intensos cambios institucionales.</p>
<b>Conceptos clave</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Instituciones</li><li>• Dependencia</li><li>• Sincronía/Secuencia/Historia.</li><li>• Equilibrio puntual.</li></ul>

Fuente: Colin Hay, Political Analysis. A Critical Introduction”, Palgrave Macmillan, Hampshire U:K: 2002, p. 22 s.

### **1.2.3 El institucionalismo clásico frente al neoinstitucionalismo**

Ante la presencia de un viejo institucionalismo o institucionalismo clásico, la pregunta obligada es ¿Cuál es la principal diferencia o cuáles son las diferencias entre el nuevo institucionalismo y el ya existente? Para tratar de dar respuesta a esta pregunta es necesario considerar que en ambos casos, no se le concede importancia exclusivamente a las estructuras de las instituciones, sino que también, de manera muy especial, se le concede atención a las reglas, procedimientos y otras variables emanadas de ellas, que en conjunto integran el sistema político y que, a su vez, inciden de manera determinante en la actuación de los gobiernos. Bajo esta perspectiva, para la tradicional visión

institucional, el estudio del Estado se realiza concibiéndolo como una estructura formal y legal que encarna el poder político, cuyos análisis adquiere un fuerte carácter descriptivo normativo, a diferencia de la nueva visión institucional en la que se producen explicaciones más sistemáticas en torno a los actores y procedimientos, sobre todo, a los fines y los costos de transacción.

En otras palabras, la antigua visión centra sus observaciones en torno al “deber ser” del Estado y sus instituciones, lo cual de alguna manera lo aleja de una explicación racional y oportuna de los fenómenos sociales. En cambio, la actual versión del institucionalismo orienta su atención a situaciones más reales, otorgando una mayor autonomía e importancia a todas las instituciones y ya no solamente a aquellas que surgen del Estado como órgano supremo del poder político.

Autores como Gabriel Pérez y Laura Valencia, identifican al viejo institucionalismo “como una vertiente de análisis en las distintas disciplinas que ponía la mira en las instituciones olvidando a los actores [...] se puede decir que el viejo institucionalismo da cuenta de estructuras, sin actores”.<sup>33</sup>

Es precisamente esta última observación la que provoca que sea el neoinstitucionalismo, junto con el análisis de policy, la otra visión teórica que guiarán el desarrollo de la presente investigación, partiendo del hecho que son los actores tanto internos como externos, los que en la práctica orientan la actuación y en última instancia dan sentido y son la razón de ser de las instituciones modernas.

Continuamos este análisis, definiendo a continuación, los conceptos más importantes relacionados directamente con el tema. En este sentido, se hace imprescindible abordar conceptos tales como el juego, la industria de los juegos de azar y, más adelante, lo que se debe entender por casino para, de esta manera, ir conformando un marco conceptual que permita la comprensión cabal de la terminología usada en esta investigación.

### **1.3 El juego y el sistema capitalista.**

El juego es una actividad que ha acompañado al hombre a través de prácticamente toda su existencia; sin embargo, su surgimiento como actividad lucrativa y posteriormente

---

<sup>33</sup> Pérez Pérez, Gabriel y Valencia E. Laura. “El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario”, *Actualidad Contable (FACES)* Vol. 7, No. 08, Mérida, Venezuela, Ene-Jun. 2004, p. 61.



como industria, se ha visto favorecido a partir de la aparición del capitalismo como un sistema económico basado en la propiedad privada de los medios de producción y la libre empresa, cuyas sociedades industriales se encuentran fundadas en la ideología liberal, de acuerdo a la cual:

El poder económico está repartido entre múltiples empresas privadas [...] que son centros de decisión más o menos independientes del Estado. La propiedad privada de los medios de producción desemboca así en una estructura pluralista de la economía que se refleja en el dominio político.<sup>34</sup>

Con base en los preceptos de la ideología liberal, es posible considerar como premisa fundamental que los casinos y las casas de juego en su sentido más moderno, conforman un negocio como cualquier otro en el mundo capitalista y como tal, su operación no puede sustraerse de las tendencias que históricamente éste sistema económico ha observado a lo largo de su evolución. En este orden de ideas, no podemos dejar de mencionar, aunque sea de manera sucinta, el proceso de globalización que ha caracterizado la economía internacional en los últimos tiempos.

### **1.3.1 Los casinos y el proceso de globalización.**

A partir de la etapa de la posguerra, la forma de producción por excelencia fue la denominada “Fondista”, en la que las empresas se caracterizaron por su gran tamaño y por incorporar una serie de actividades que, en conjunto y ligadas entre sí, eran capaces de generar grandes volúmenes de producción, debido a que muchos de los artículos producidos tenían la característica de ser estandarizados. Para el funcionamiento de este tipo de producción, se requería de una condición fundamental: la existencia de mercados masificados y estables.

Debido a la competencia internacional y a que los mercados poco a poco se fueron fragmentando y adquirieron una gran volatilidad, su condición de estabilidad se perdió, por lo que este modelo entró en crisis a mediados de los años setentas del siglo pasado, tocando fondo a lo largo de la siguiente década. Estas condiciones obligaron a una importante reestructuración industrial que tuvo el objetivo de establecer formas organizativas y tecnológicas que permitieran responder rápida y eficientemente a esta

---

<sup>34</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, pp. 70, 98.

fragmentación y volatilidad de los mercados. En pocas palabras, se buscó que fueran flexibles.

De hecho, para Alejandro Mercado Celis, “El capitalismo contemporáneo es producto también de la crisis Fondista de los años ochenta y la emergencia de tecnologías y formas de organización flexibles”.<sup>35</sup>

A diferencia del Fordismo, la globalización integra el concepto y la ejecución de la producción, lo que implica una profunda descentralización territorial en el diseño, producción y distribución de bienes y servicios.<sup>36</sup> En este sentido, sostiene Enrique Dussel, la globalización es un proceso que culmina a inicios de la década de los ochenta. Este proceso está determinado por dos tendencias: la creciente flexibilización productiva y los encadenamientos mercantiles globales:

La flexibilización productiva se refiere a la tendencia de transformar productos especiales y variados con el objeto de responder a una demanda crecientemente diversificada y así poder sustituirlos, reducir sus ciclos de vida y también los tiempos y costos para obtener insumos y distribuir los mismos. Por otro lado, los encadenamientos mercantiles globales se han impuesto como la forma de transmitir, entre otros, la producción flexible, los procesos de producción, la calidad, el justo a tiempo (interno y externo), la reducción de inventarios, la integración de funciones operativas y las soluciones de problemas [...].<sup>37</sup>

Adicionalmente, la dinámica de la globalización ha encontrado sus fundamentos en el avance tecnológico, el cual ha tenido importantes efectos en actividades como el transporte, las comunicaciones y la informática, entre otros. “Estas actividades han visto reducir notablemente sus costos, además de haberse hecho más accesibles a nivel mundial y convertirse en el conducto para acelerar el libre flujo tanto de mercancías y capital, como de información”,<sup>38</sup> lo que ha permitido a las empresas reubicar geográficamente alguna o todas sus fases de producción en regiones donde los costos sean más bajos y las condiciones sean propicias para sus estrategias de desarrollo. De este modo, hoy en día muchas empresas no sólo buscan la proximidad de insumos, recursos o mercados, sino también buscan su localización con base a cuestiones

---

<sup>35</sup> Mercado Celis, Alejandro, *Regiones y pequeñas empresas en la globalización. El caso de Tlaquepaque y Tonalá*, en *Globalización y sus manifestaciones en América del Norte*. Gambrill, Mónica (Coord.), CISAN-U.N.A.M., México, 2002, p. 212.

<sup>36</sup> Ruiz Durán Clemente y Dussel Peters, Enrique (Coord.). *Dinámica regional y competitividad industrial*, U.N.A.M., Fundación Friedrich Ebert, JUS, México, 1999, p. 63.

<sup>37</sup> *Ibid*, p. 62.

<sup>38</sup> Mendoza C. Jorge Eduardo, *Reubicación trasnacional como impulso a la formación de distritos industriales. El caso de la Región Saltillo Ramos Arizpe*, en Ruiz Durán Clemente y Dussel Peters, op cit., p. 80.

cualitativas como el clima, medio ambiente y condiciones para la expansión y calificación de la fuerza de trabajo, entre otras.<sup>39</sup>

### **1.3.2 La política económica y el desarrollo económico.**

El nivel de vida de una sociedad, dice Gregory Mankiw, depende de su capacidad para producir bienes y servicios, mientras que su productividad, estriba del capital físico, del capital humano, de los recursos naturales y del conocimiento tecnológico. Por lo tanto, una manera de aumentar su productividad futura, es invertir un mayor número de recursos actuales en la producción de capital.<sup>40</sup>

Lo anterior obliga necesariamente a limitar los recursos destinados al consumo de bienes y servicios y ahorrar una mayor parte de su renta para invertirla en la producción futura de más capital. En otras palabras, la política económica, orientada a elevar la tasa de ahorro de un país, puede aumentar la inversión y, por tanto, el desarrollo futuro a largo plazo.<sup>41</sup> Sin embargo, el ahorro interno no es la única manera que una sociedad tiene para allegarse recursos, también dispone de la inversión procedente del extranjero, ya sea por medio de inversión directa o por inversión exterior de cartera.<sup>42</sup>

En tal virtud, una política económica de una sociedad, que fomente la inversión exterior, está íntimamente ligada con un aumento del *stock* de capital<sup>43</sup> y consecuentemente, de la productividad y los salarios, entre otros beneficios.

Un efecto directo de la política económica adoptada por los países, es el grado de desarrollo alcanzado por los mismos. Como ejemplo de lo anterior en el Cuadro 1.3.2-1 "Tasa de crecimiento del PIB Real per *Capita* en diversos países", se muestran algunos datos relevantes que nos proporciona Gregory Mankiw, con relación al crecimiento real *per capita* en algunas de las economías más representativas a nivel mundial, siendo

---

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> Mankiw, N. Gregory, *Principios de economía 2ª*, ed. Mc' Graw-Hill, Madrid, 2002, pp. 336 s.

<sup>41</sup> Ibid, p. 497.

<sup>42</sup> La Inversión exterior de cartera es aquella que se financia con dinero extranjero pero que es gestionada por residentes interiores.

<sup>43</sup> Palabra inglesa que significa "existencias" o "mercancías almacenadas". El Stock es parte del Capital de Trabajo de una Empresa y consiste en mercancías terminadas, listas para la Venta, aunque a veces se habla también de stocks de materias primas o de productos semielaborados.

Los stocks son importantes porque permiten a las empresas amortiguar las fluctuaciones de la Demanda, haciendo que la Oferta pueda variar rápidamente si ésta se amplía. Diccionario Economía-Administración-Finanzas-Marketing, en <http://www.eco-finanzas.com/diccionario/S/STOCK.htm> (consultado el 14 de noviembre de 2014).

necesario aclarar, tal como lo hace el autor, que en algunos países el período analizado varía debido a la disponibilidad de información; sin embargo, esto no constituye mayor obstáculo para la interpretación de los datos:<sup>44</sup>

**Cuadro 1.3.2-1: Tasa de crecimiento del PIB Real *per Capita* en diversos países**

País	Período	PIB Real <i>per Capita</i> al inicio del período* (\$)	PIB Real <i>per Capita</i> al final del período* (\$)	Tasa de crecimiento al año. (%)
Japón	1890-1997	1,196	23,400	2.82
Brasil	1900-1997	619	6,240	2.41
Canadá	1870-1990	1,330	17,070	2.15
Alemania Occidental	1870-1997	1,738	21,300	1.99
Estados Unidos	1870-1997	3,188	28,740	1.75
China	1900-1997	570	3,570	1.91
México	1900-1997	922	8,120	2.77
Reino Unido	1870-1997	3,826	20,520	1.33
Argentina	1900-1997	1,824	9,950	1.76
Indonesia	1900-1997	708	3,450	1.65
Pakistán	1900-1997	587	1,590	1.03
India	1900-1997	537	1,950	1.34
Bangladesh	1900-1997	495	1,050	0.78

\* Expresado en dólares de 1997.

**Fuente:** Mankiw, N. Gregory, *Principios de economía*, 2a ed. Mc' Graw-Hill, Madrid, 2002, p. 332.

Es de llamar la atención en este cuadro, la diferencia tan grande que existe en el PIB (Producto Interno Bruto) Real *per capita* entre algunos países como es por ejemplo el caso de México, con respecto a Estados Unidos, ya que el nivel alcanzado al final del período por nuestro país, es apenas ligeramente superior al doble del que hace más de 100 años atrás ya había alcanzado el vecino país del norte.

En años más recientes, la situación que este mismo indicador guarda en algunos países<sup>45</sup> es la que se muestra a continuación, en el Cuadro 1.3.2-2: "Tasa de crecimiento del PIB Real *per Capita* en diversos países (Años recientes)":

<sup>44</sup> Mankiw, N. Gregory, op. cit., p. 338.

**Cuadro 1.3.2-2: Tasa de crecimiento del PIB Real *per Capita* en diversos países (Años recientes).**

País	Período	PIB Real <i>per Capita</i> al inicio del período (US\$)	PIB Real <i>per Capita</i> al final del período (US\$)	Tasa de crecimiento al año. (%)
Estados Unidos	1999-2011	33,900	49,000	2.37
México	1999-2011	8,500	14,800	2.48
Alemania	1999-2011	22,700	38,400	1.19
China	1999-2011	3,800	8,500	8.38
Japón	1999-2011	23,400	35,200	0.85
Brasil	1999-2011	6,150	11,900	3.02

\* Expresado en dólares de 2011.

**Fuente:** Cuadro elaborado con datos de IndexMundi en <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=ja&v=65&l=es>, (consultado el 15 de febrero de 2012).

### 1.3.3 El papel del Estado en el desarrollo económico.

Debido al importante papel que en cualquier sociedad y economía juegan las instituciones y en especial el Estado, resulta conveniente dedicar el presente apartado a abordar la función que el Estado adopta con relación al desarrollo.

A este respecto, Paul M. Sweezy, afirma que el Estado puede ser visto desde dos ángulos distintos: el primero, relacionado con la teoría liberal moderna, en el que el Estado se toma en cuenta sólo en el terreno de la aplicación y no como parte de la ciencia, por lo que “debe considerársele como uno de los factores que modelan y limitan la aplicación de los principios económicos a cualquier conjunto dado de condiciones reales”.<sup>46</sup>

Bajo esta visión, el Estado surge como una institución en beneficio del interés de la sociedad en su conjunto “para fines de mediación y conciliación de los antagonismos a que inevitablemente da origen la existencia social”.<sup>47</sup> Esta concepción, señala Sweezy, contiene un defecto vital, el cual consiste en que, al menos de manera implícita, se acepta que la estructura del sistema de relaciones de propiedad es inmutable, semejante al orden

<sup>45</sup> Portal IndexMundi, en <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=ja&v=65&l=es>, citando datos de la CIA (Central Intelligence Agency) World Factbook, en <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=ja&v=65&l=es> (consultado el 15 de febrero de 2012).

<sup>46</sup> Sweezy, Paul M. *Teoría del desarrollo capitalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, p. 265.

<sup>47</sup> *Ibid*, p. 266.

de la naturaleza misma,<sup>48</sup> lo que constituye, en parte, la mayor debilidad de esta teoría, junto con “[...] la suposición de una estructura clasista e inmutable de la sociedad y que por así decirlo, se sostiene a sí misma”.<sup>49</sup>

La segunda visión del Estado surge de la opinión de que la economía política es la ciencia de las relaciones sociales de producción históricamente determinadas, por lo que no incluir al Estado en la materia de esta ciencia, sería una omisión “arbitraria e injustificable”,<sup>50</sup> ya que:

[...] muchas formas de las relaciones de propiedad, con sus concomitantes estructuras de clase, han aparecido y desaparecido en el pasado y no hay razón para suponer que esto no seguirá ocurriendo en el futuro. La estructura de la sociedad no forma parte del orden natural de las cosas; es el producto del desarrollo social pasado y cambiará en el curso del desarrollo social futuro.<sup>51</sup>

De las anteriores visiones, concluye Sweezy, la Teoría del Estado se basa en la mediación entre las clases y ve en el Estado “una institución destinada a conciliar los intereses opuestos de las distintas clases”;<sup>52</sup> mientras que la también llamada Teoría de la Dominación de Clase, “[...] reconoce que las clases son un producto del desarrollo histórico y ve en el estado un instrumento en manos de las clases dominantes para hacer efectiva y garantizar la estabilidad de la estructura de clase misma”.<sup>53</sup>

Por lo que se refiere al papel que el gobierno desempeña –considerado a éste desde una perspectiva particular del capitalismo-. en el funcionamiento de las instituciones y fundamentalmente, en el establecimiento de las políticas públicas y, partiendo de que una de las características más notorias del proceso de globalización estriba en la alta movilidad del capital, tanto en su aspecto financiero como productivo, “[...] el papel de los gobiernos nacionales y locales es diferenciar de manera artificial sus territorios con el fin de atraer inversión”. De esta forma, “Se habla de exenciones fiscales, estabilidad política, bajos salarios, un clima propicio de negocios, infraestructura, etc.”<sup>54</sup>

---

<sup>48</sup> Ibid, p. 267.

<sup>49</sup> Idem.

<sup>50</sup> Ibid, p. 265.

<sup>51</sup> Ibid, p. 267.

<sup>52</sup> Ibid, p. 269.

<sup>53</sup> Idem.

<sup>54</sup> Mercado Celis. op. cit, p 212.

## 1.4 El juego, actividad inherente al hombre

Se dice que el juego ha acompañado al hombre prácticamente desde que éste hizo su aparición en la faz de la tierra y, por tanto, el desarrollo de esta actividad ha sido paralelo al de la civilización. Esta visión nos permite comprender la importancia que tiene la práctica del juego en nuestros días y, en consecuencia, el valor de su correspondiente análisis.

Al juego es posible asignarle un sinnúmero de significados que van desde su acepción más simple, la cual lo concibe “como un ejercicio recreativo sometido a reglas en el cual se gana o se pierde”,<sup>55</sup> hasta aquellos que a lo largo del tiempo le han dado gran variedad de filósofos, historiadores, pedagogos y psicólogos como Cagigal, J.M, quien lo define como: “acción libre, espontánea, desinteresada e intrascendente que se efectúa en una limitación temporal y espacial de la vida habitual, conforme a determinadas reglas, establecidas o improvisadas y cuyo elemento informativo es la tensión”.<sup>56</sup>

A pesar de la amplia variedad de acepciones y de autores que desde distintas perspectivas han abordado el concepto, es posible reconocer en el juego, las siguientes características:

- El juego es una actividad libre: es un acontecimiento voluntario; esto es, nadie está obligado a jugar.
- Tiene un carácter incierto. Al ser una actividad creativa, espontánea y original, el resultado final del juego fluctúa constantemente, lo que motiva la presencia de una agradable incertidumbre que nos cautiva a todos.
- El juego se desarrolla en un mundo aparte, ficticio, es como un juego narrado con acciones, alejado de la vida cotidiana, un continuo mensaje simbólico.
- Es una actividad convencional, ya que todo juego es el resultado de un acuerdo social establecido por los jugadores, quienes diseñan el juego y determinan su orden interno, sus limitaciones y sus reglas.<sup>57</sup>

Hablar de juego, implica necesariamente la necesidad de distinguir los diferentes tipos que de él existen. Al respecto, Miguel Garrido, Pedro Jaén y Ana Domínguez,

---

<sup>55</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Versión electrónica, Op. cit.

<sup>56</sup> Garvey C. “El Juego infantil”, Madrid. Morata, 1985 en Antología. *El juego desde una perspectiva constructivista en el jardín de niños*. Programa estatal de cursos de actualización, capacitación y superación docente, Gobierno del Edo. de México, Toluca, 2000.

<sup>57</sup> Idem.

identifican que existen diferencias entre juegos de azar, juegos de técnica y habilidad, juegos que combinan la técnica y el azar y juegos de competencia: “Los juegos de azar son aquellos en los que todo depende de la suerte. El jugador no puede controlar el resultado [...]. Aquí se incluyen juegos como las máquinas tragaperras, el bingo, las loterías, los cupones y los dados”. Por su parte, en los juegos de técnica o habilidad, el conocimiento y el entrenamiento en el juego pueden determinar el resultado, como sucede con las damas chinas, el ajedrez y los videojuegos, entre otros. Entre los juegos combinados de técnica y de azar, se pueden mencionar las cartas y otros juegos de mesa, así como las quinielas, en los cuales se funden el conocimiento y la suerte. Por último, pueden mencionarse las justas deportivas, como ejemplo de los juegos de competencia.<sup>58</sup>

A fin de no perdernos en la multiplicidad de definiciones que tiene este concepto, es necesario aclarar que el sentido que le daremos en este trabajo cuando nos refiramos al juego, es el de los juegos de azar; es decir, aquella actividad en la que el triunfo no depende necesariamente de las cualidades o habilidades o conocimientos de los participantes, sino única y exclusivamente del azar y en el que, por tanto, las probabilidades para los contrincantes son similares y en los cuales queda abierta la posibilidad de apostar.

#### **1.4.1 La Industria del juego.**

La del juego, es una industria altamente especializada y flexible que es capaz de adaptarse casi de manera relativamente rápida a las necesidades específicas de su peculiar mercado.

Resulta oportuno introducir un comentario relacionado con uno de los argumentos que con mayor peso se han vertido a favor de la instalación de casinos en nuestro país; nos referimos a aquel que aduce que la operación de casinos es un detonante importante para el desarrollo de la actividad turística en México, al ser la del juego, una industria por sí misma, entendiendo ésta en su sentido más amplio; es decir, como cualquier trabajo que se realiza con ánimo de lucro y que genera puestos de trabajo. Cabe agregar que el

---

<sup>58</sup> Garrido, Miguel, Jaén, Pedro y Domínguez, Ana Comps. *Ludopatía y Relaciones Familiares: Clínica y tratamiento*, Barcelona, 2004, Pablos Ibérica, citados por Mager Hois Elisabeth A. *Casinos y Poder. El caso del Kickapoo Lucky Eagle Casino*, Universidad Nacional Autónoma de México, CISAN, México, 2010, p. 51.



término industria se puede aplicar a un amplio abanico de actividades, desde la ganadería hasta el turismo, pasando por la manufactura y por otra parte, engloba la producción a cualquier escala, desde la local, a veces conocida como industria artesanal, hasta la multinacional o transnacional.<sup>59</sup>

Sin embargo, es necesario aclarar que la parte de la industria del juego, a la que se dirige la presente investigación, es la que específicamente se refiere a todos aquellos juegos que se practican de manera directa en espacios físicos reales, no virtuales y que involucran apuestas, debiéndose entender por estas últimas, el depósito de dinero que se hace a favor de la predicción de un posible ganador; es decir, a los que se practican en establecimientos especializados denominados casinos.

Por su naturaleza y dimensiones, los casinos son empresas que demandan una impresionante cantidad no sólo de insumos, mano de obra y recursos, sino también y sobre todo, de modernos sistemas de información, administración, contabilidad, diseño, relaciones públicas y publicidad, entre otros servicios; todos ellos de un carácter altamente especializado. Este tipo de casinos ha traído consigo grandes avances en el uso de la tecnología y sobre todo en el desarrollo de aplicaciones especiales de informática y mercadotecnia, las cuales han servido para poner a disposición del gran público a nivel mundial y en especial en Estados Unidos y México, los servicios que ofrecen dichos establecimientos, aprovechando el impresionante potencial de mercado que tienen estas formas de entretenimiento en estos países.

#### ***1.4.1.1 Concepto de Industria de los juegos de azar.***

La industria de los juegos de azar ha evolucionado a tal grado que actualmente ya no es indispensable acudir a un establecimiento para participar en algún juego de azar, sino que hoy en día prácticamente todos podemos tener un casino en casa vía Internet, gracias a los llamados casinos online y aunque no es este segmento de la industria de los juegos de azar a la que se dirige este trabajo, no podemos soslayar que a últimas fechas este tipo de negocios ha cobrado gran popularidad en muchos países, gracias a su proliferación y facilidad de acceso.

---

<sup>59</sup> Enciclopedia electrónica Microsoft Encarta.

La industria de los juegos de azar se erige como una actividad de alto potencial en su carácter de generadora de empleos y de ingresos públicos a través del pago de impuestos, con excepción de los casinos indígenas instalados en Estados Unidos.

Con relación a lo anterior, resulta provechoso mostrar a continuación, la visión que con relación a la industria de los juegos de azar en nuestro país, presentaron algunos especialistas mexicanos y extranjeros en el mes de julio de 2008, con motivo de la fundación de la Cámara Nacional de la Industria del Juego y Sorteos, quienes se refirieron a ésta como una industria que:

Se erige como un mercado emergente de amplias dimensiones y con un futuro promisorio [...que] requiere del esfuerzo conjunto de sus actores para incrementar su productividad en beneficio de nuestro país y derivada de:

- a) La creación de más y mejores empleos.
- b) El pago de impuestos, derechos y aprovechamientos.
- c) La implementación de tecnología de punta en nuestros establecimientos.
- d) El combate a las adicciones.
- e) La responsabilidad social derivada de nuestras actividades.
- f) La natural derrama económica y beneficios sociales que de nuestra actividad regulada se deriven como factor de crecimiento económico sobre el PIB.<sup>60</sup>

No obstante, cabe señalar que si bien la anterior percepción presenta una optimista visión acerca de esta industria, no es posible soslayar la posibilidad potencial de que los supuestos beneficios de la operación de casinos puedan ser opacados o incluso resultar contraproducentes, de fallar el diseño o la implementación de la política pública aplicada al tema.

#### **1.4.1.2 Concepto de Casino**

Resulta de suma importancia definir el término casino, para lo cual partiremos de la más simple de sus acepciones, misma que se encuentra en el Diccionario de la Real Academia, el cual establece en su cuarta acepción del término, que un casino es el “Local donde, mediante pago, puede asistirse a espectáculos, conciertos, bailes y otras

---

<sup>60</sup> “México se organiza” 06/07/08, en *Industria del juego*, en <http://casino-group.blogspot.com/2008/07/mxico-se-organiza.html> . (consultado el 16 de marzo de 2009).

diversiones. Es propio de playas, balnearios, etc., y generalmente está destinado a la práctica de juegos”.<sup>61</sup>

Con relación al origen del término, es importante apuntar que la palabra “*casino*” proviene del vocablo italiano *casino*, que significa casa en el campo. Al parecer, antiguamente existían en Italia ciertas *villas* en el campo que se utilizaban como lugar de esparcimiento para la nobleza y la clase media alta. Uno de estos divertimentos eran precisamente los juegos de azar.<sup>62</sup>

Con el paso del tiempo, dichos locales se trasladaron del campo a las ciudades y básicamente a sus alrededores, conservando el nombre original de casinos, el cual actualmente existe y se utiliza con el mismo significado en casi todos los lenguajes occidentales.

Durante mucho tiempo, la imagen que se tuvo de los casinos fue la que en muchos casos nos fue presentada por la industria cinematográfica, en la que estos sitios aparecían como elegantes centros de entretenimiento y reunión de distinguidas damas ataviadas con finos vestidos de noche, así como opulentos caballeros vestidos de rigurosa etiqueta. En no pocas ocasiones, los casinos daban marco a truculentas historias relacionadas con el lavado de dinero y el crimen organizado en la que los capos de la mafia los utilizaban como centros de operación para planear sus turbios negocios y cometer atroces crímenes.

Otro elemento que ayudó a crear una inadecuada imagen de los casinos, infaliblemente asociada con la comisión de ilícitos, ha sido la propensión de algunas personas a caer en la ludopatía; esto es, en la incontrolable adicción al juego, debido en buena medida a que la mayoría de los juegos existentes en los casinos son de “recompensa inmediata”, lo cual influye de manera importante en una conducta negativa por parte de este tipo de personas.

Sin embargo, debido a la apertura de estos negocios hacia nuevos mercados, recientemente han surgido nuevos perfiles cada vez más vinculados con la realidad actual de estos establecimientos. Como ejemplo de lo anterior, podemos citar lo que al respecto escribió el economista Luis Pazos:

---

<sup>61</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Versión electrónica, XXII edición, en [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=cultura](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura) (consultado el 15 de abril de 2009).

<sup>62</sup> “Historia de los casinos”, en: *Jugar Casinos* en <http://www.jugarcasinos.es/historia-casino/> (consultado el 20 de octubre de 2009).

Los casinos han cambiado su público. Hace 20 años si usted visitaba el casino de mayor abolengo en el mundo, el de Montecarlo, se encontraba en el salón principal mesas de ruleta, pokar y bacará. La mayoría de las asistentes eran personas elegantemente vestidas [...] Pero si ahora visita Montecarlo se encontrará el salón principal lleno de maquinitas tragamonedas de 25 centavos de dólar. La mayoría de los asistentes son turistas de pantalones vaqueros y tenis.<sup>63</sup>

Actualmente, los casinos incluyen en su oferta no solamente instalaciones y equipos dedicados a los juegos de azar, sino que habitualmente están acompañados de restaurantes, hoteles, salas de fiesta, salas de convenciones, salones de espectáculos y otro tipo de facilidades que pretenden dar respuesta a las nuevas necesidades de sus cada vez más amplios y diversificados mercados.

A raíz de las discusiones que de manera previa a la autorización de la práctica de los juegos con apuesta tuvieron lugar en nuestro país, comenzaron a surgir nuevas y distintas definiciones sobre el término casino, tal como la que se encuentra en la *Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos*, a cargo del Diputado Federal Isaías González Cuevas, del Grupo Parlamentario del PRI de la LVII Legislatura, disponible en la Gaceta Parlamentaria del 3 de marzo de 1999, en la que se definía al casino como:

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. 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 pueden vender alimentos, bebidas y otros bienes.<sup>64</sup>

O bien, la que se encuentra en la *Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos*, a cargo del Diputado Federal Javier Bravo Carbajal del Grupo Parlamentario del PRI de la LIX Legislatura, disponible en la Gaceta parlamentaria del 29 de abril del 2004, la cual a la letra dice:

Casino: es el establecimiento en el cual se celebran de manera permanente los juegos establecidos en la fracción I a la V y la VII del artículo 12 de esta iniciativa, los cuales en resumen señalan: Son consideradas como juegos con apuestas, las siguientes actividades e instrumentos correspondientes:

- I.- La ruleta;
- II.- Los dados;

---

<sup>63</sup> Pazos, Luis. "Casinos ¿si o no?". *El Financiero*, México, septiembre 23, 1995.

<sup>64</sup> Tépatch Marcial, Reyes "La instalación y operación de casinos en México: análisis de iniciativas y opinión pública" Servicio de Investigación y Análisis de la H. Cámara de Diputados. LIX Legislatura, Septiembre 2004 División de Economía y Comercio, en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SIA-DEC-ISS-07-04.pdf> p.6. (consultado el 16 de junio de 2009).

- III.- Las cartas o naipes;
- IV.- La rueda de la fortuna;
- V.- Las máquinas tragamonedas,
- VI.- Juegos de números,
- VII.- Los eventos deportivos y competencias transmitidos en tiempo real que podrán ser captados únicamente en casinos y centros de apuestas remotas; 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 [...] <sup>65</sup>

Queda claro que en las distintas definiciones aquí presentadas, se encuentran algunos elementos coincidentes que nos gustaría resaltar. En primer lugar, hay que establecer que un casino es un local o establecimiento, el cual por antonomasia se trata de un espacio físico fijo; en segundo lugar, refieren que se trata de lugares donde se efectúan juegos de azar con apuesta y en tercero, que son lugares abiertos al público.

Cabe aclarar que para efectos del presente trabajo, podemos referirnos a los casinos como establecimientos de juego abiertos al público en donde se practican juegos de azar con apuestas, en la inteligencia de que este concepto cumple con las condiciones arriba planteadas, aunque conviene aclarar que no son estos los únicos lugares en que se pueden cruzan apuestas, ni tampoco los únicos en los que se realizan actividades relacionados con el azar, ya que para este fin existen innumerables opciones, incluidas aquellas que se encuentran prohibidas por la Ley, por lo que habría que agregar un nuevo elemento a nuestra definición, que sirva para aclarar que se trata de juego legal; es decir, que cuenta para su práctica, con el permiso de las autoridades correspondientes.

Respecto a la legalidad de la operación de casinos, ésta es lícita en numerosos países; sin embargo, en muchos otros, aún prevalecen severas restricciones o prohibiciones absolutas sobre el funcionamiento de dichos establecimientos o sobre los juegos que ofrecen, siendo la tendencia a autorizar su instalación bajo una regulación y fiscalización muy estrictas.

Es importante aclarar que cuando en México se habla de centros de apuestas, en realidad se está hablando de casinos, ya que aunque técnicamente éstos no existen por no estar reconocido el término por la Legislación actual, en la práctica los centros de apuestas actúan como tales, ya que en ellos se cumplen las condiciones arriba especificadas; es decir, son locales o establecimientos físicos fijos y son lugares abiertos

---

<sup>65</sup> Ibid, pp. 7s.

al público en los que se efectúan juegos de azar con apuesta cuya práctica cuenta con el permiso de las autoridades correspondientes.

Dado que salvo esta diferencia técnica, no existe mayor diferencia entre los conceptos de casino y centros de apuesta, en lo sucesivo ambos términos se usarán indistintamente a lo largo del presente trabajo.

#### **1.4.1.3 Hacia una clasificación de casinos**

De manera general, podemos manejar dos grandes modelos de casinos.

El  *europeo*, el cual se caracteriza por contar con establecimientos dedicados exclusivamente al juego, sin contar con ningún otro tipo de instalaciones como pudieran ser hoteles, bares, restaurantes y salones, etc. De este tipo de casinos podemos citar, como ejemplo, el de Montecarlo, el cual abrió sus puertas a mediados del siglo XIX y es, quizá desde entonces el más famoso del mundo.

Por otro lado, tenemos el modelo  *norteamericano*, el cual, en contraste, aglutina en un sólo complejo, no sólo los espacios destinados al juego, sino también aquellos dedicados a complementar el entretenimiento y la comodidad de los asistentes. Estos establecimientos incluyen además del salón o los salones de juego, tiendas, balnearios, SPA's, gimnasios y otros satisfactores que hacen que el visitante no tenga que desplazarse más allá de del propio perímetro del lugar para encontrar todo lo que necesita, muchas veces situados en un casino-hotel.

La amplia variedad de casinos, que actualmente existen a nivel mundial, van desde los tradicionales casinos con sus grandes salones, ruletas y mesas de juego, hasta los llamados casinos "online", cuya aceptación popular ha permitido que hoy por hoy se puedan contar por cientos los sitios relacionados que se pueden localizar fácilmente en Internet.

Resulta conveniente mencionar que la gran popularidad, alcanzada por la evolución de la industria del juego, ha permitido la proliferación de una gran variedad de casinos alrededor del mundo, por lo que un segundo criterio para clasificar los casinos es el que se basa en su tipo de operadores.

En esta clasificación se incluyen aquellos que son operados al cien por ciento por empresas de carácter privado, los que en su operación intervienen de manera coordinada empresas privadas e instituciones públicas, como es el caso de los existentes en Canadá y finalmente, aquellos que son operados por instituciones públicas como sucede por

ejemplo con la Lotería de la Provincia en la República de Argentina, la cual es “un ente independiente - descentralizado y autárquico - dedicado a la explotación y administración de los juegos de azar en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.”,<sup>66</sup> que como tal se ocupa de la recaudación y control de los recursos producidos en ese concepto en agencias oficiales, salas de bingo, casinos e hipódromos *bonaerenses* y de su posterior distribución en beneficio de la comunidad, para lo cual destina la mayoría de sus recursos al desarrollo de los planes sociales, la donación de órganos, la salud y la educación. .

Ya sean casinos grandes, medianos o pequeños, legales e ilegales, tradicionales o virtuales, estatales o privados, la forma en que se pretenda clasificar este tipo de establecimientos, puede resultar adecuada siempre y cuando sea funcional para su estudio. A lo largo de nuestra investigación recurriremos al uso indistinto de diversas clasificaciones.

#### **1.4.2 Efectos de la industria de los juegos de azar.**

Hablar de casinos podría resultar a primera vista, un tema banal o fuera de lugar, sobre todo cuando en momentos de fuertes dificultades económicas como los actuales, existen innumerables problemáticas de todo tipo, que requieren el establecimiento de políticas públicas específicas a fin de encontrarles una solución adecuada. Sin embargo, son precisamente estos grandes asuntos nacionales las que hacen necesario volver la mirada hacia este tema, sobre todo si se toma en cuenta que una adecuada política pública en materia de establecimiento y operación de casas de apuesta podría representar una interesante alternativa para impulsar a su vez la industria turística del país, coadyuvando con ello a disminuir los graves efectos que, en algunas regiones del país, tiene en la población, la falta de empleo y la ausencia de oportunidades de desarrollo.

Partiendo del hecho de que, guardadas las debidas proporciones, la industria del juego ha demostrado desde hace décadas ser un importante detonante para el desarrollo regional en otras latitudes del mundo; en nuestro país, si bien no es posible negar la posibilidad potencial de que la operación de casinos pueda acarrear consigo interesantes beneficios, tampoco puede excluirse la posibilidad de que estos beneficios podrían verse

---

<sup>66</sup> Lotería de la provincia, página oficial en <http://www.loteria.gba.gov.ar/getCategoria.cfm?cuerpo=index&directorio=institucional> (consultado el 29 de mayo de 2014)

afectados en importante medida ante el riesgo de atraer graves conflictos sociales, pero también y sobre todo, por representar un campo propicio para la proliferación de actos de corrupción, por lo que es urgente emitir una adecuada legislación y rigurosos mecanismos de control que, aplicados de manera estricta, permitan la transparente autorización, instalación, apertura y operación de casinos en nuestro país.

#### **1.4.2.1 La industria de los juegos de azar y el bienestar social.**

La industria de los juegos de azar tiene efectos sobre el desarrollo económico y también sobre el bienestar social.

Para tratar de entender mejor el concepto de bienestar social, apoyémonos en lo que señala el especialista D.M. Winch, respecto a la economía del bienestar;

La economía del bienestar es el estudio del bienestar de los miembros de una sociedad en conjunto, en la medida en que éste se ve afectado por aquellas decisiones y acciones de sus miembros y organizaciones que tengan relación con variables económicas. Dentro de estas variables se incluye la extensión y naturaleza del uso de los factores productivos, los tipos y cantidades de bienes y servicios producidos individual o colectivamente, así como la distribución de los costos y beneficios resultantes de la actividad económica de los miembros de la sociedad. La economía del bienestar es algo distinto de la economía del consumidor y de la economía de la empresa y se ocupa de estudiar en qué medida se alcanzan los objetivos de la sociedad en conjunto, no de los objetivos individuales de sus miembros. Los objetivos de una sociedad no son totalmente distintos de las aspiraciones de los individuos que la componen, ya que en la medida en que la situación de éstos mejora, el grupo también mejora.<sup>67</sup>

Acerca del objeto de la economía del bienestar, este autor profundiza:

El interés privado y el público pueden entrar en conflicto, de hecho lo hacen. Si como resultado de un determinado tipo de acción la situación de alguno de los miembros mejora y la de otros se deteriora. La economía del bienestar se ocupa de este tipo de problemas y trata de esclarecer las ventajas relativas de las diferentes formas de organización global del sistema económico, así como de las cuestiones implicadas en cualquier decisión en particular que halla de tomar un gobierno.<sup>68</sup>

Resulta oportuno aclarar que cuando a lo largo de la investigación se haga referencia a los beneficios económicos que eventualmente podría acarrear la operación

---

<sup>67</sup> Winch, D.M. *Economía analítica del bienestar*, Alianza (Editorial), Madrid, 1975, p 15.

<sup>68</sup> *Ibid*, p. 16.



de casinos, estaremos refiriéndonos al concepto desarrollo económico por ser un término que va de la mano con las metas que persigue toda sociedad, pues se caracteriza por un notable aumento de los ingresos y por tanto, del mejoramiento de la calidad de vida de todos los integrantes de una sociedad.

#### **1.4.2.2 La industria de los juegos de azar y el desarrollo económico.**

En torno al concepto de desarrollo económico, una de las definiciones que no por conocida deja de ser valiosa, es la que nos ofrece Mario Polése, quien afirma que “El desarrollo económico de un país será definido como un incremento sostenido e irreversible del ingreso real por habitante” aclarando que por “real” significa que sus resultados se ajustan tomando en cuenta la inflación, lo que implica que los resultados se expresan en unidades monetarias constantes.<sup>69</sup>

Añade Polése, “El desarrollo económico significa una evolución a largo plazo que no se reduce a movimientos coyunturales”. Por esta razón, un incremento coyuntural en los ingresos de la población producido por un temporal aumento en los precios del petróleo por ejemplo, no deberá considerarse como indicador del desarrollo, ya que para que se considere como tal, sus efectos deben ser irreversibles y definitivos, basados en profundos cambios sociales.<sup>70</sup>

En este sentido, resulta por demás interesante tratar de conformar una idea del impacto que una adecuada política pública en materia de juegos de azar, puede llegar a tener para el desarrollo económico de las comunidades en que se instalan casinos o casas de juego.

Al respecto es pertinente mencionar lo que Charles Wilkinson<sup>71</sup> señala con relación a la expansión de la industria de los juegos de azar a tierras indígenas de Estados Unidos: En aquellas tribus indias que cuentan con casinos, la tasa de desempleo descendió, de un 50% en 1960 a un 26% en 1990 y a tan sólo un 22% en el año 2000.

Asimismo, los ingresos familiares aumentaron, ya que mientras el promedio medio de una familia de una reservación en 1950 era de 870 dólares anuales, para el

---

<sup>69</sup> Polése, Mario. Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo. Libro universitario regional, Costa Rica, 1998, p 30.

<sup>70</sup> Ibid, p. 31.

<sup>71</sup> Wilkinson Charles. *Blood Struggle: The Rise of Modern Indian Nations*. Nueva York, 2005, W.W. Norton, citado por Elisabeth A. Mager Hois en *Casinos y poder; El caso del Kickapoo Lucky Eagle Casino*, U.N.A.M., México, 2010, p. 57.

año 2002, este promedio aumentó a 24,000 dólares. No obstante, es oportuno aclarar que este ingreso no es generalizado en todas las tribus, ya que su nivel de monto depende en buena medida, de la prosperidad de los casinos y de la ubicación de la reservación, ni tampoco se compara con la media nacional, misma que asciende al doble de esta cifra.<sup>72</sup>

En este mismo orden de ideas, hay que señalar que en el caso de nuestro país no existen cifras precisas ni confiables del efecto económico que han traído específicamente las casas de apuestas. No obstante lo anterior, cabe comentar la información proporcionada por la entonces Secretaria de Turismo, Gloria Guevara Manso, en el sentido de que en 2010, la industria turística representó la tercera fuente de ingresos para el país.<sup>73</sup>

Los 21.5 millones de turistas extranjeros, que visitaron México en ese año, significaron ingresos equivalentes al 9% del Producto Interno Bruto. Se reconoció que aunque esta cifra sigue siendo inferior a los 22.6 millones de paseantes que llegaron al país en 2008, de alguna manera proporciona una clara muestra de la recuperación que esta actividad ha experimentado, considerando los efectos negativos que sufrió la llamada industria sin chimeneas como producto de la crisis económica surgida a nivel mundial en 2008, así como de las campañas de desprestigio de que ha sido blanco nuestro país a nivel internacional, debido a la actuación del narcotráfico y de las actuales condiciones de inseguridad.<sup>74</sup>

Con relación a los objetivos que el gobierno federal estableció en materia turística, cabe mencionar que el entonces presidente de la república, Felipe Calderón Hinojosa, manifestó su intención de promover la actividad turística en el país, al grado de llevarla antes del año 2018, a pasar del 10º lugar que ocupó en 2011, a un 5º lugar dentro de las preferencias turísticas mundiales, con una producción de 4 millones de empleos directos y 40 mil millones de dólares de ingresos por divisas.<sup>75</sup>

El anterior panorama, denota la importancia que la actividad turística en general y la industria del juego en particular, tiene y tendrá en los próximos años para atraer a un mayor número de visitantes a nuestro país, al actuar como un atractivo adicional a sus tesoros turísticos.

---

<sup>72</sup> Idem

<sup>73</sup> Noticiero "Enfoque", 2ª Ed, nota informativa del 28 de diciembre de 2010.

<sup>74</sup> Idem

<sup>75</sup> López jorge, Cruz Noé y Ramos Jorge, "Impulsa FCH hacer del país una potencia en turismo", *El Universal*, México, martes 01 de marzo de 2011.

En este sentido, resulta más que evidente que las políticas públicas, que en materia de juegos de azar se han adoptado en ambos lados de nuestra frontera norte, han desempeñado un papel determinante en el logro de los objetivos planteados para esta industria.

De ahí la importancia de profundizar, a lo largo de los siguientes capítulos, tanto en el análisis, diseño y planteamiento de las políticas públicas que en este renglón se han adoptado en cada país, como -y de manera muy especial-, en los principales efectos que en los años recientes han traído consigo para la economía y la sociedad de ambos países.

**Capítulo 2**  
**Las políticas públicas respecto a la industria del juego de azar en**  
**México.**

## Capítulo 2

### **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS RESPECTO A LA INDUSTRIA DEL JUEGO DE AZAR EN MÉXICO.**

Cabe iniciar este capítulo haciendo un señalamiento que consideramos importante, ya que a pesar de tratarse de un tema que aparentemente resulta finiquitado, lo cierto es que hoy por hoy la operación de casinos en nuestro país, sigue estando presente en diversos escenarios; la atención al tema se vio reactivada entre otros factores, a raíz de los sucesos del jueves 25 de agosto de 2011 en el Casino “Royale” de Monterrey, N.L., los cuales suscitaron una serie de reacciones por parte de diversos actores que de una u otra forma resultaron impactados por tales hechos. Familiares de las víctimas, Instituciones, autoridades, empresarios, medios de comunicación y ciudadanos, entre otros, los cuales externaron su opinión, reviviendo una vez más la polémica discusión en torno a la forma en que operan los casinos en México.

De ahí que un interés especial del presente análisis, sea el proporcionar un marco de consulta debidamente estructurado que sirva como fundamento para establecer criterios y posiciones, ya que pese a la trascendencia del tema en los ámbitos económico, político y social de nuestro país, a muchas personas el asunto les resulta poco conocido, lo que da lugar a la emisión de opiniones carentes de objetividad, criterios parcializados y, sobre todo, a una gran cantidad de juicios cargados de fuertes dosis de especulación que lejos de aportar elementos que contribuyen a adoptar una clara y definida política pública frente a la cuestión, generan confusiones, dudas, incertidumbres y en algunos casos, hasta temores infundados.

#### ***2.1 Reflexiones preliminares en torno a las políticas públicas de la industria del juego de azar en México.***

Ante la evidente necesidad de formular una adecuada política pública en la materia, Ezequiel González, comenta:

[Al...] hablar de un auténtico sistema regulatorio del juego. Estamos hablando de lo siguiente:

1. La política pública. Esta es la primera y la más importante definición del Estado frente al juego: ¿cuál es su postura frente a la libertad del individuo para participar en actividades lúdicas en las que interviene el azar?, ¿qué valores busca tutelar el Estado al permitir o prohibir el juego?, ¿cómo pondera tales valores? En

consecuencia, ¿cuál es la política pública que implementa el Estado ante esta clase de actividades?

2. El régimen de derechos y restricciones. En consonancia con su política pública, el Estado ha de resolver: ¿qué clase de juego se puede ofrecer a los consumidores?, ¿quién puede ofertar el juego?, ¿quién puede jugar?, ¿cómo y dónde?, ¿bajo qué reglas?, ¿bajo qué principios rectores?, ¿se puede promover abiertamente el juego? En suma, ¿cuáles son las condiciones legales, las reglas específicas, para ejercer el derecho a jugar y a ofertar juego?

3. La autoridad rectora del juego. Este es el ámbito de intervención directa del Estado en el mercado del juego: ¿qué clase de autoridad ha de regir el juego?, ¿con qué atribuciones debe contar?, ¿cómo fiscaliza el Estado al juego?, ¿cómo propicia el Estado el juego responsable?, ¿cómo se tutela a los consumidores?, ¿qué garantías ofrece el Estado a los no jugadores?, ¿cómo evita el Estado la presencia de intereses ilegales en el juego? Aquí conviene hacer un recuento de nuestro régimen legal para entonces poder valorar en dónde nos encontramos:<sup>76</sup>

A lo largo de los años durante los que se valoró la conveniencia de permitir o no la instalación y operación de casas de apuestas en nuestro país, se vertieron un sinnúmero de opiniones tanto a favor como en oposición a su funcionamiento.

Ya desde los últimos años del siglo pasado, numerosas organizaciones, tanto públicas como privadas y en general, personajes de la escena pública de nuestro país, emitieron sus respectivas opiniones sobre la cuestión. A continuación referiremos sólo algunos de los comentarios más representativos que, tanto en uno como en otro sentido, fueron vertidos en su oportunidad, con la intención de que podamos establecer los principales parámetros que hicieron la diferencia entre los distintos puntos de vista, así como las múltiples facetas de esta cuestión tan controvertida.

Diversas opiniones, muchas de ellas encontradas, se difundieron respecto al tema. Posiciones a favor, posiciones en contra. Las primeras enarbolando la bandera de que los casinos son generadores de empleos y fuente de ingresos vía recaudación fiscal, mientras que las segundas, no vacilaron en calificar a los casinos como centros incubadores de actos delictivos y otros males sociales.

En este contexto, surgieron diversas preguntas cuyas respuestas se encuentran aún pendientes de encontrar, debido fundamentalmente a dos razones principales. La primera, es la falta de información objetiva, ya que si bien es cierto que se han escrito muchos litros de tinta sobre el tema, no lo es menos el hecho de que algunos de ellos responden a intereses creados, por lo que antes de poder considerar cualquier información como un elemento de juicio confiable, se hace necesario reconocer la validez

---

<sup>76</sup> González Matus, Ezequiel. "El juego en México", *Nexos*, 1<sup>a</sup> de marzo de 2007, versión electrónica, en <http://www.nexos.com.mx/spip.php?article1229> (consultado el 5 de octubre de 2008).

de la misma. La otra razón es que, debido a que se trata de un tema relativamente reciente en la historia del país, las fuentes bibliográficas son limitadas, aunque por otra parte, la información hemerográfica y de Internet es, afortunadamente, abundante.

### **2.1.1 Opiniones a favor.**

Entre las voces que incluso aún antes de su reglamentación se pronunciaron a favor de la instalación de casinos, se encuentra la de Rolando Valenzuela, vicepresidente de la Confederación Nacional de Asociaciones Profesionales de México (CONAP), quien aseguró que la operación de la industria de los juegos de azar tiene, entre otros beneficios, la creación de empleos, tan necesaria para México.<sup>77</sup>

Por su parte, el ex senador Benigno Aladro del Partido Acción Nacional, sostuvo que los casinos son un complemento más a la oferta turística del país:

Las casas de juego no las podemos ver como una gran ventaja, sino como un complemento que sería muy sano si está bien reglamentado, y favorecería tanto a los estados como a los municipios donde se instalen. Creo que se incrementarían brutalmente los 7.5 millones de turistas que tenemos al año, porque nosotros tenemos muy buena oferta turística de día, pero no de noche. No es lo extraordinario, ni la solución de los problemas; es algo más. Se ha hablado de que México tiene que acceder a los mejores lugares de turismo mundial, eso sería una condición importante.<sup>78</sup>

Tomás Caparros, entonces presidente de la Asociación Nacional de la Industria Pro-Entretenimiento, destacó la necesidad de contar con centros de diversión y en este sentido se expresó a favor de la legalización de estos sitios:

México necesita centros de entretenimiento, no sólo casinos; nos interesa que el gobierno mexicano dé la entrada a una posibilidad real, tal vez no sea necesariamente por la Ley del Congreso, sino a través de un consenso nacional; sabemos que existe el juego; quienes lo tienen y lo manejan, que se pongan en orden, que paguen sus impuestos y hagamos de esto una forma normal, no clandestina.<sup>79</sup>

Más recientemente, Enrique Álvarez Prieto, Presidente del Consejo Empresarial Turístico, destacó la urgencia de legalizar los casinos en México por la captación del turismo internacional. El valor de mercado de la industria de los casinos se estimó en 40 mil millones de dólares al año. Cada casino podría generar mil empleos directos y cuatro

---

<sup>77</sup> Rueda Ramos, Erika. "La apertura de Casinos en México", p. 15, en [http://www.razonypalabra.org.mx-libros-casinos.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/libros-casinos.pdf) (consultado el 5 de mayo de 2010).

<sup>78</sup> Idem.

<sup>79</sup> Ibidem, p. 16.

mil indirectos con inversiones entre 70 y 100 millones de dólares.<sup>80</sup> Añade que no se trata de “casinizar” al país con pequeños establecimientos, sino establecer el modelo más exitoso que ha existido, un modelo como el de Las Vegas, el cual deja 36 mil millones de dólares anuales, un monto equivalente a casi tres veces las exportaciones petroleras mexicanas.

### **2.1.2 Opiniones en contra**

En oposición a los anteriores comentarios, muchas otras opiniones se expresaron en contra de la instalación de casinos, entre otras, las de La Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la de algunos representantes de la Iglesia católica y la de la Unión Nacional de Padres de Familia, A.C., organizaciones que desde un principio se han opuesto a la instalación y operación de casinos en México. La Iglesia, representada por el episcopado mexicano, afirmó que los casinos representan males morales perniciosos como la prostitución, la drogadicción y, en general, el crimen. La lógica de esta moraleja consiste en la valorización excesiva del trabajo, por lo que el juego se opone a esta filosofía, ya que se supone que todo el que juega con apuestas lo hace mediante trampas o de manera deshonesta.<sup>81</sup>

Luego del ataque y posterior incendio del Casino “Royale”, el 25 de agosto de 2011, una nueva oleada de opiniones en contra de la violencia generada en todo el país y sobre todo en los casinos, se dejó sentir. Unánimemente todos los sectores políticos y sociales manifestaron su repudio al ataque llevado a cabo en contra de civiles; legisladores, partidos políticos, asociaciones empresariales y civiles, académicos, medios de comunicación, comunicadores y población en general.

De ellas, por su claridad incluimos aquí la del Diputado del Partido Acción Nacional Manuel Clouthier Carrillo, quien al referirse a los centros de apuesta señala que “Los casinos en México, la mayoría de ellos son centros de lavado de dinero. Esto lo sabemos los ciudadanos y lo sabe la autoridad y la pregunta es porqué se autorizaron y porqué hoy no se investiga a fondo en términos de centros de lavado de dinero”.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Tépatch Marcial, Reyes, op. cit., p.23.

<sup>81</sup> Ibid, p.28.

<sup>82</sup> Delgado, Álvaro, “Hasta los Panistas advierten: Y vienen más...” *Proceso* No. 1817, 28 de agosto de 2011, México, p. 9.



Por su trascendencia, no puede dejar de resaltarse la opinión del que fuera presidente de la nación Felipe Calderón, quien al momento de condenar los hechos, reconoció por primera vez la existencia en México de un terrorismo ligado a la delincuencia organizada, no obstante que ya otros actos de terror en contra de la población civil han ocurrido con anterioridad en el país, como lo fueron la explosión de un artefacto explosivo en la ciudad de Morelia, durante la celebración del grito de independencia en 2008, la cual produjo más de 100 heridos y la explosión en julio de 2011, de un carro bomba en Ciudad Juárez, entre otros.<sup>83</sup>

Otra importante voz que desde hace ya varios años se ha alzado en contra de la instalación de casas de apuestas en el país, es la de Manuel Bartlet Díaz, quien acusó al gobierno federal de extracción panista, de “quitar el dique a la prohibición del juego”, generar “la explosión” de casas de juego y de poner en peligro “la seguridad del país”.<sup>84</sup> De acuerdo a Bartlet, “se empieza a resquebrajar la línea de defensa de “no juego” el salto panista de buscar la legislación del juego a través de un reglamento; es un cambio ético, político y económico [...]”.<sup>85</sup> En su opinión, en el caso del casino Royale, no se puede considerar que el gobierno federal haya caído en omisión, sino que más bien, fue colusión porque la Secretaría de Gobernación tiene la responsabilidad de gobernar todo por ser el instrumento de control del país, el control para la gobernabilidad.<sup>86</sup>

En el caso de Monterrey, la delegación de Gobernación ha dejado de verificar que en los casinos se lleven a cabo apuestas ilegales, por lo que esta falta de verificación se traduce en una colusión del gobierno.<sup>87</sup>

Para Bartlet “La gobernabilidad está en Gobernación, es el pivote. Por eso está ahí el dique de cerrar el paso a los casinos.”<sup>88</sup> De hecho, identifica claramente un momento clave en el cambio de la política pública en materia de juegos de azar al agregar “El rompimiento del dique, la decisión de Estado de permitir la existencia de lugares de juego con apuestas es deliberado rompimiento, es un cambio de política radical.”<sup>89</sup>

Tanto las posiciones aquí presentadas a manera de ejemplo, como las que se puedan esgrimir en lo futuro, representan únicamente el punto de vista de quien las

---

<sup>83</sup> Carrasco Araizaga, Jorge, “El narcoterrorismo echa raíces”, *Proceso* No. 1817, 28 de agosto de 2011, México, p. 7.

<sup>84</sup> Cervantes, Jesusa, “La urdimbre mafiosa que engendró el PAN”, *Proceso* No. 1817, 28 de agosto de 2011, México, p. 15.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p.16.

<sup>86</sup> *Idem.*

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 18.

expresa, por lo que su grado de subjetividad es muy alto. De ahí la importancia de profundizar en las circunstancias concretas que rodean el problema, a fin de que al margen de intereses creados y de posturas políticas, pueda evaluarse razonablemente la rentabilidad social de este tipo de establecimientos.

## ***2.2 Antecedentes de las políticas públicas de la Industria de los juego de azar en México.***

La industria del juego en México es un concepto mucho más amplio y complejo que sólo el tema de las casas de juego. Abarca un amplio número de actividades, juegos y sorteos, tales como aquellas que son organizadas y operadas por organismos de carácter público como son la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y los Pronósticos Deportivos, así como una multiplicidad de empresas de carácter privado, como son las operadoras de palenques, ferias, hipódromos, galgódromos, palenques, “Books” (o libros foráneos) y, más recientemente, empresas que organizan, sorteos y rifas, entre otros.

Por otra parte, desde una perspectiva jurídica, los centros de apuestas pueden considerarse como legales e ilegales. En varias entidades del país han existido durante mucho tiempo los llamados “brincos”, que no son otra cosa que lugares en los que se celebran apuestas de manera clandestina y que operan temporalmente en un sitio para trasladarse posteriormente a otro, huyendo de la persecución de las autoridades. Igualmente conocida es la celebración clandestina de peleas de animales en las que la crueldad, así como las apuestas llegan a niveles realmente sorprendentes.

Sin embargo, es prudente recordar que pese a que los sitios de apuesta ilegal se encuentran estrechamente relacionados con la industria del juego, la principal figura a que se restringe el presente análisis y, por lo tanto, su objeto de estudio, es el juego legal que se lleva a cabo en los casinos y centros de apuestas.

### ***2.2.1 El juego en la Nueva España.***

Los primeros intentos por establecer una política pública del juego mexicano se encuentran en la época precolombina, cuando el juego de pelota, que data de muchos años antes de la conquista, se erigió como el primer juego incipientemente organizado en

la historia de nuestro país. Para nuestros antepasados el juego de pelota tuvo una profunda importancia religiosa, ya que para ellos representaba la lucha entre los dioses del inframundo y los del cielo, así como la lucha entre el día y la noche. De este modo, mientras los ganadores de este juego eran objeto de honores, el destino de los perdedores era normalmente el sacrificio.<sup>90</sup>

Sin embargo, los orígenes del juego propiamente organizado en nuestro país, se puedan ubicar oficialmente a partir del 7 de agosto de 1770, cuando se anuncia que habría por primera vez una lotería en la Nueva España, la primera de Latinoamérica, bajo el nombre de Real Lotería General de la Nueva España, cuyo plan y cuyas reglas fueron publicados en un Bando Real del 19 de septiembre de ese mismo año.<sup>91</sup>

El primer sorteo de esta nueva institución mexicana se llevó a cabo el 13 de mayo de 1771 y diez años después de este hecho, el Virrey Don Martín de Mayorga otorgó al Hospicio de los Pobres, la primera aportación para la beneficencia pública, producto del juego en nuestro país.<sup>92</sup>

### ***2.2.2 Evolución de la política del juego en los tiempos recientes.***

Un importante suceso en la institucionalización oficial de la industria del juego en México tuvo lugar en 1978, cuando por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero de dicho año, se creó Pronósticos Deportivos (hoy, Pronósticos para la Asistencia Pública), organismo descentralizado del gobierno federal,<sup>93</sup> mismo que a partir de entonces ha ampliado de manera importante su gama de productos, todos ellos relacionados con los juegos con apuestas.

No obstante, el monopolio que, a través de la lotería nacional, ejerció el Estado durante muchos años en nuestro país en materia de juego, ha ido disminuyendo, ya que en tiempos más recientes se multiplican los ejemplos de establecimientos manejados por particulares dedicados a esta actividad que han operado exitosamente, merced a un viraje

---

<sup>90</sup> “Juego de pelota en México”, en [discoverymexico.com](http://mx.discoverymexico.com/guia/i-yucatan-juego-de-pelota.asp), en <http://mx.discoverymexico.com/guia/i-yucatan-juego-de-pelota.asp>, (consultado el 5 de julio de 2010).

<sup>91</sup> Página oficial de la Lotería Nacional, en <http://www.lotenal.gob.mx/loteria/loterianacional/historia.jsp>, (consultado el 5 de julio de 2010).

<sup>92</sup> Idem.

<sup>93</sup> “Pronósticos para la Asistencia Pública”, en <http://www.pronosticos.gob.mx>, (consultado el 25 de agosto de 2010).

en la política pública en materia de juego, lo que ha permitido que la iniciativa privada adquiriera una importancia relativa.

A continuación se presenta una breve reseña de los ejemplos más sobresalientes de esta nueva faceta de esta política pública:

A principios del siglo XX ya existían en nuestro país, diversos establecimientos dedicados al juego como entretenimiento, tales como el “Casino de la Selva” en Cuernavaca, el “Foreign Club”, en las afueras de la Cd. de México, el “Riviera del Pacífico” en Ensenada y el “Rosarito Beach”, también en el estado de Baja California.<sup>94</sup> Todos ellos surgidos a partir de la publicación en el año de 1907, de un Decreto firmado por el presidente Porfirio Díaz, mediante el cual se autorizaban los juegos de azar como negocio de atracción turística.<sup>95</sup> Para 1930, la facultad de autorizar las concesiones relacionadas con el juego en el país, fue otorgada a la Secretaría de Gobernación por el presidente Plutarco Elías Calles.<sup>96</sup>

Hacia los años veinte de ese siglo, existió en Tijuana, Baja California, el que quizá haya sido el más importante casino de su tiempo, el “Agua Caliente”. Su éxito fue el resultado de una serie de factores que se combinaron en un momento preciso; por un lado, la llamada Ley seca que se decretó hacia fines del siglo XIX en Estados Unidos, la cual inhibió el consumo legal de alcohol en aquella nación durante varios años y por otro, la cercanía geográfica de ese país con el nuestro. Tales fueron las principales condiciones que conjugadas, permitieron hacer de éste el lugar preferido de la alta sociedad norteamericana de aquellos tiempos, proveniente de las ciudades de Los Ángeles y San Diego, principalmente.

La historia de este lugar se remonta al año de 1926, cuando don Alberto Argüello vendió al general Abelardo L. Rodríguez, una fracción del rancho de Tía Juana, que incluía los manantiales de Agua Caliente. Asociado con Baron Long, Wirt G. Bowman, y James N. Crofton, el futuro presidente mexicano conformó la Compañía Mexicana de Agua Caliente, la cual obtuvo el permiso para acondicionar y explotar un balneario, así como para construir un complejo turístico. El diseño de la obra, a cargo de Wayne Douglas y Corine McAllister, incluyó un derroche de lujo al considerar para su

---

<sup>94</sup> Rueda Ramos, Erika, “La apertura de casinos en México”, *Tesis profesional*, FES Aragón, U.N.A.M., México, 1996, p.11.

<sup>95</sup> Rueda, Erika, “¿Casinos en México? Análisis sobre su apertura”. *Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria*. Coord. Mora Donato Cecilia Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM México, 2010, p. 71, en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) (consultado 11 de noviembre de 2010).

<sup>96</sup> Idem.

construcción, el estilo misional californiano, el mudéjar, el bizantino, el renacentista italiano y el Luis XV. Su inauguración tuvo lugar el 23 de junio de 1928 con un hotel que comprendía 50 habitaciones, casino, restaurante y un galgódromo.<sup>97</sup>

Tal importancia cobró este casino que los principales clientes de sus juegos de azar eran los artistas de la Colonia de Hollywood. Entre ellos se contaba a la élite de las grandes estrellas de la época como Clark Gable, Douglas Fairbanks padre e hijo, Jean Harlow, Los Hermanos Marx, Jimmy Durante, Buster Keaton, Johnny Weissmüller y Buster Crabbe, Bing Crosby, Dick Powell y muchos más. Por otra parte también concurrían algunos nobles europeos y maharajaes de la India.<sup>98</sup>

El creciente éxito de este lugar se mantuvo hasta el 24 de junio de 1938, cuando pocos días después de haber expedido el Reglamento de Juegos para el Distrito Federal y Territorios Federales, el presidente Lázaro Cárdenas modificó el Decreto de 1907 determinando, entre otras acciones, cancelar las concesiones relacionadas con la operación y administración de casas de apuesta que existían en algunos estados de la República<sup>99</sup>, aduciendo como principal argumento que por su propia naturaleza, los casinos eran focos de atracción del vicio, de mafias y explotación por parte de apostadores profesionales, pero en realidad, esta medida como muchas otras, fue adoptada por Cárdenas como parte de las acciones emprendidas en contra de los representantes del llamado Maximato, ya que era bien sabido que los casinos existentes en aquel entonces en el país, eran propiedad de encumbrados políticos leales al presidente Elías Calles, por lo que, entre los efectos que tuvo este Decreto, se cuenta el inicio del controvertido mito de que este tipo de lugares son un elemento nocivo para la sociedad.

Por otra parte, el 6 de marzo de 1943,<sup>100</sup> marca el inicio de otra importante era en la historia de la industria del juego en nuestro país, pues ese día abrió sus puertas el flamante Hipódromo de las Américas, gracias a la concesión otorgada por el presidente Manuel Ávila Camacho al visionario empresario de origen italiano Bruno Paglia, quien después de ver frustrado su anhelo de construir en Las Vegas un establecimiento de este

---

<sup>97</sup> Rivera Delgado, Gabriel, "Vía Tijuana-Casino Agua Caliente" 1ª y 2ª parte de video, en <http://www.youtube.com/watch?v=ZLyKrXrqWAA&NR=1> (consultado el 22 de noviembre de 2010)

<sup>98</sup> Idem.

<sup>99</sup> Rueda, Erika, "¿Casinos en México? Análisis sobre su apertura". *Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria*. Op.Cit., p. 71.

<sup>100</sup> Hipódromo de las Américas, Portal oficial, en <http://www.hipodromo.com.mx>, (consultado el 25 de agosto de 2010).

tipo, pudo realizar su sueño en la Cd. de México, gracias a la afición del presidente mexicano a las competencias hípcas, misma que se transformó en un apoyo sin precedentes al añejo proyecto del empresario italiano.

El 11 de septiembre de 1942, el presidente Manuel Ávila Camacho expide la Ley Federal de Emergencias sobre Juegos y Sorteos, “suprimiendo el juego de azar, de apuesta o de mera habilidad.”<sup>101</sup>

Muchos años después de la clausura del “Agua Caliente” y de la prohibición del presidente Lázaro Cárdenas de operar casinos en México, empresarios mexicanos intentaron abrir, en 1978, el “Palenque 78” en tierras acapulqueñas, mismo que al mes de aperturar sus puertas fue definitivamente clausurado por las autoridades locales, luego de dos sanciones previas derivadas de fallas en su funcionamiento.

A mediados de la década de los noventa del siglo pasado, siguiendo el modelo de operación de algunos casinos en Nuevo Orleans, el empresario Ricardo Flores invirtió varios millones de dólares en la operación de una flota de cruceros, en la que se podría apostar más allá de 12 millas del territorio nacional, aprovechando las disposiciones de la Ley de Marina que permiten, bajo estas circunstancias, actividades como la del juego.

Esta breve reseña sobre los acontecimientos más sobresalientes en la historia reciente de la política pública en materia del juego en nuestro país, estaría definitivamente incompleta si dejáramos de mencionar el evento que ha dado renombre internacional al estado de Aguascalientes: La Feria de San Marcos, la cual desde 1828,<sup>102</sup> ha sido el sitio de diversión y esparcimiento para sus miles de visitantes que encuentran en ella música, folclor, gastronomía y por supuesto, juego. Este último, representado por su famoso palenque en el que son legales sus célebres peleas de gallos con sus cuantiosas apuestas.

Los anteriores son ejemplos del juego permitido oficialmente en México, mismos que corresponden a un modelo que se caracterizó por presentar algunos intentos aislados por parte de particulares, por hacer propios los beneficios de tan lucrativa actividad en un período en el que tanto oficialmente como en la práctica, aplicó la prohibición de practicar juegos de apuesta en nuestro país.

---

<sup>101</sup> Rueda, Erika, op.cit., p. 71.

<sup>102</sup> Feria de San Marcos. Portal oficial, en <http://www.feriadesanmarcos.gob.mx/historia2.html> (consultado el 20 de septiembre de 2010).

### **2.2.3 Situación actual de los juegos de azar en México.**

En el mes de agosto de 2011, el Subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, Juan Carlos Gutiérrez, anunció que para esa fecha, eran 306 los establecimientos de juegos y sorteos que operan en México.<sup>103</sup> De este total, 237 eran explotados directamente por los permisionarios, mientras que 69 lo hacían por medio de operadores debidamente autorizados por la Secretaría de Gobernación.

Estas cifras dan clara muestra de que para dicho año, la industria de los juegos de azar atravesaba por una nueva fase en la que, en congruencia con la tendencia neoliberal de la economía en México, la política pública sobre esta materia dio un nuevo viraje, permitiendo una activa participación de los empresarios en las actividades que hasta hacía poco tiempo, eran desarrolladas casi de manera exclusiva por el Estado. Sin embargo, en esta etapa se puso también de manifiesto una de las principales características que, al menos hasta ahora, han identificado negativamente a esta industria en nuestro país: la corrupción y los nexos existentes entre el juego, el poder y el crimen organizado.

Respecto al número de permisionarios, el referido servidor público señaló que en el país sólo existen 27 permisionarios, los cuales tienen capacidad de operar hasta 561 casinos.<sup>104</sup> Respecto al otorgamiento de permisos, 14 autorizaciones que potencialmente permiten el funcionamiento de 231 establecimientos, fueron entregadas durante la administración del presidente *Carlos Salinas de Gortari*; otras 7, con los que podían operar 83 establecimientos, se dieron en el sexenio del presidente *Vicente Fox*. Mientras que durante la gestión del presidente *Ernesto Zedillo*, se otorgaron dos permisos más.<sup>105</sup>

Durante la administración del presidente *Felipe Calderón*, únicamente se otorgó un permiso, en acatamiento a la resolución judicial directa de un Juez de Distrito del Poder Judicial de la Federación, en la que se ordenó otorgarlo.

Por lo que se refiere a los establecimientos de juegos y apuestas que operan sin cumplir al cien por ciento los requisitos para poder hacerlo, de acuerdo a la normatividad vigente, la Secretaría de Gobernación informa que se han detectado aproximadamente 60

---

<sup>103</sup> Manrique Gandaria, "Detecta Gobernación Casinos irregulares", *El Sol de México*, 30 de agosto de 2011, en <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2207181.htm>, (consultado el 1º de septiembre de 2011).

<sup>104</sup> Manrique Gandaria, "Segob: Están detectados 60 casinos irregulares", *El Sol de México*, 1º de septiembre de 2011, en <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2210012.htm> (consultado el 1º de septiembre de 2011).

<sup>105</sup> Idem.

establecimientos.<sup>106</sup> De estos, 43 operan bajo criterios de extensión regulatoria, 10 con suspensión jurisdiccional y 7 más lo hacen con permisos cuya autenticidad no está demostrada, por lo que se encuentran en litigio. Al respecto, el Subsecretario de Gobernación aclaró:

Hay que distinguir el tipo de litigios, hay unos que se llevan ante el Poder judicial y otros ante el Tribunal de Justicia Administrativa, hay una cantidad enorme de juicios en donde la litis no es el otorgamiento o no de un permiso, sino los actos concretos de inspección, es ahí donde se presentan estas suspensiones y donde se atora el trabajo.<sup>107</sup>

No obstante estas cifras oficiales, un estudio realizado en 2008 por la Subcomisión de Juegos y Sorteos de la Cámara de Diputados, precisó que sólo el 34 por ciento del juego es legal y está debidamente regulado por las autoridades encargadas de esa tarea, ya que en aquel año existían alrededor de 800 casas de juego que operaban ilegalmente en México, en contraste con los 409 establecimientos que lo hacían con el correspondiente permiso expedido por la Secretaría de Gobernación.<sup>108</sup>

Se habla de que tan sólo en la Cd. de México, existían alrededor de 400 “brincos” o centros ilegales de juegos y apuestas<sup>109</sup> y cerca de tres mil palenques y ferias en todo el país en las que se realizaban hasta 10 peleas de gallos diariamente y en las que se apostaban fuertes cantidades de dinero. Todo ello sin contar que existen, además, incontables rifas, sorteos, tandas y pirámides que, de manera particular, se realizan de forma casi permanente en escuelas, iglesias, oficinas, fábricas, clubes y centros de reunión en general.

Con relación al mercado legal de las apuestas en México cabe mencionar que actualmente éste se encuentra bajo el control de 27 grupos empresariales<sup>110</sup>, los cuales en su mayoría están organizados en dos agrupaciones que asocian a los permisionarios en México: *La Asociación de Permisionarios Operadores y Proveedores de la Industria del Entretenimiento y Juego de Apuesta en México (AIEJA)* la cual integra en total a cinco permisionarios: *El Palacio de los Números, Eventos Festivos de México, Comercial de*

---

<sup>106</sup> Idem.

<sup>107</sup> Idem.

<sup>108</sup> Damián, Fernando, “Operan en la ilegalidad 800 casas de juego”, *Milenio*, Sep. 23, 2008, en Industria del Juego, en <http://casino-group.blogspot.com/2008/09/operan-en-la-ilegalidad-800-casas-de.html> (consulta 25 de mayo de 2010).

<sup>109</sup> Rueda, Erika, “Casinos en México?. Análisis sobre su apertura *op. cit.* p. 72.

<sup>110</sup> Portal de la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación Sección “Permisos otorgados”, en <http://juegosysorteos.gob.mx/Portal/PtMain.php?nIdHeader=83&nIdPanel=121&nIdFooter=86> (consultado el 30 de abril de 2010).



*Juegos de la Frontera, Compañía Operadora Megasport y Atracciones y Emociones Vallarta.*

Por su parte, la *Asociación de Permisarios y Proveedores de la Industria de Juegos y Sorteos (APJSAC)*, aglutina a 13 permisionarios: *Grupo Caliente* (incluye a 9 empresas), *Administradora Mexicana de Hipódromo, S.A. de C.V. (CIE)*, *Promojuegos de México, S.A. de C.V. (CODERE)*, *Promociones e Inversiones de Guerrero, S.A. de C.V. (CIRSA)*, *Apuestas Internacionales S.A. de C.V. (TELEVISA)*, *Juega y Juega, S. A. de C. V. y Divertimex, S. A. de C. V.*

Cuenta además entre sus asociados comerciales, a empresas nacionales e internacionales del gremio, tales como: *IGT Mexicana de Juegos, S. de R. L. de C. V.*, *Konami Inc.*, *Tebon Class de México, S. de R. L. de C. V.*, *Electrónica e Informática Brasil España, S de R. L. de C. V. (Eibe)*, *Atracciones Plus, S. A. de C. V.*, *Bally Technologies, Inc.*, *Zitro, S. A. R I.*, *Red Ball Gaming, S de R. L. de C. V.*, *Aristocrat Technologies México, S. A. de C. V.*, *Scientific Ganes, S de R. L. de C. V.*, *Multimedia Gamez, S de R. L. de C. V.*, *Show Machine, S de R. L. de C. V.*, *Win Technologies, S de R. L. de C. V.*, *Internacional Gold Club, S. A. de C. V.*, *Shuffle Master México, S de R. L. de C. V. y Juegos y Maquinaria, S. A. de C. V.*<sup>111</sup>

Tanto la *Asociación de Permisarios Operadores y Proveedores de la Industria del Entretenimiento y Juego de Apuesta en México (AIEJA)*, como la *Asociación de Permisarios y Proveedores de la Industria de Juegos y Sorteos (APJSAC)*, cuentan también entre sus filas a operadores y proveedores, de máquinas tragamonedas y de mesas, barajas, tecnología y otros insumos de la industria, siempre y cuando se trate de empresas que no estén consideradas como ilegales por las autoridades.

Existen otros cuatro permisionarios que no están integrados a ninguna asociación, así como otros cuatro permisionarios con autorización de la Secretaría de Gobernación que no han abierto, como el *Frontón México*.<sup>112</sup> Tres son las entidades que encabezan la lista nacional por contar con un mayor número de establecimientos dedicados al juego de apuesta directa; estos son el Distrito Federal, con 36, Baja California, con 31 y Nuevo León con 31.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Página de la "Asociación de Permisarios de Juegos y Sorteos, A. C.", en <http://apjsac.com/Pages/Default.aspx> (consultado el 6 de julio de 2012).

<sup>112</sup> Rangel M., Jesús. "Impuestos por juegos y sorteos: 3 mil 400 mdp", *Milenio*, 22 de mayo de 2012, en <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9148216> (consultado el 20 junio de de 2012).

<sup>113</sup> Manrique Gandaria, op cit,

En conjunto, establecimientos legales e ilegales, conforman un interesante mercado con un valor real y potencial equivalente a varios millones de pesos que está en espera de ser regulado adecuadamente a fin de que pueda ser explotado en toda su capacidad.<sup>114</sup>

Con el ánimo de “permitir que se mantenga en vigor un sistema regulatorio del juego [...]”,<sup>115</sup> la Suprema Corte de Justicia se pronunció en el sentido de que el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, expedido en septiembre de 2004, por el Poder Ejecutivo, no era violatorio de la Constitución. Esto, luego de que la Cámara de Diputados presentara una Controversia Constitucional ante el máximo tribunal del país, por considerar que la Secretaría de Gobernación carecía de las atribuciones necesarias para emitir dicho Reglamento.

Con las siguientes reflexiones, Ezequiel González evidencia la urgente necesidad de establecer en México una política pública en materia de juegos de azar, aunque reconoce que en sí mismo, el Reglamento en cuestión “[...] dio validez a la primera política pública que en esta materia despliega el Estado mexicano”,<sup>116</sup> aclarando que:

Se trata de un ordenamiento que, más allá de generar un régimen de concesiones, contiene una postura estatal ante el juego. Veamos:

1. Se concibe al juego como industria legal, aunque controlada por el Estado en lo que hace a la oferta, promoción, organización y reglamentación de las apuestas.
2. El Estado reconoce la existencia de un derecho para jugar y para ofertar el juego.
3. Se hace posible que el Estado intervenga en la industria del juego para tutelar los derechos tanto de los jugadores como de los no jugadores.
4. Las empresas dedicadas al juego quedan sujetas a obligaciones y a un régimen de fiscalización más exigente que el que comúnmente se aplica a compañías dedicadas a otra clase de negocios.
5. Se impulsan principios de apertura, orden, transparencia y certeza jurídica en esta materia.
6. Se reconoce el uso de nuevas tecnologías y de medios de comunicación para el desarrollo de esta industria.<sup>117</sup>

En cuanto a la situación hacendaria que actualmente prevalece en la industria formal del juego de azar en México, cabe señalar que en el año 2007, se aprobó que los clientes de los negocios de sorteos, casas de juego y apuestas, pagaran un impuesto especial de 20 por ciento sobre los ingresos generados. De esta forma, anualmente los 27

---

<sup>114</sup> Por su extensión, la relación complete de permisionarios considerados como legales, de acuerdo a la Dirección General Adjunta de la Secretaría de Gobernación, se presenta en el anexo 1

<sup>115</sup> González Matus, Ezequiel, op.cit, (consultado el 5 de octubre de 2008).

<sup>116</sup> Idem.

<sup>117</sup> Idem.

permisionarios generan 200 millones de dólares en impuestos.<sup>118</sup> Asimismo, en el país, operan 125 mil máquinas electrónicas de juegos de azar formales,<sup>119</sup> lo cual ha coadyuvado a que México se haya convertido en un lugar de atracción para empresas y franquicias relacionadas con la industria.

A este respecto, cabe añadir lo que el experto en el tema, Óscar Paredes, señala al hablar de que la cantidad de gravámenes a la que está sujeta esta industria la hacen poco viable para lavar dinero, señala que “la contribución fiscal de los casinos y otras salas de juegos legales representa cerca de 3 mil 500 millones de pesos anuales. El sector paga el 30 por ciento de IEPS, dos por ciento de participación a Segob, seis a los estados y otras cargas impositivas como el ISPT, IDE y IETU”<sup>120</sup>.

Ante este panorama, no podemos dudar que en México el juego es actualmente una actividad dinámica, cada vez más pujante y creciente. En este sentido, nuestro país poco a poco ha ido ofreciendo la oferta que demanda un mercado del juego a nivel nacional e internacional, el cual cada vez más se encuentra ávido de nuevas alternativas de entretenimiento, lo que indudablemente evidencia la necesidad de adecuar una política pública que de manera equilibrada responda a este requerimiento, dentro de un marco de legalidad y eficiencia.

### **2.3 La Legislación del juego en México.**

El desarrollo de los juegos de azar en México es un claro reflejo del anacronismo que caracteriza al sistema legislativo en México, ya que no fue sino hasta el año de 1947, casi diez años después de que fueran clausurados por el presidente Cárdenas todos los casinos del país, cuando reinicia la regulación formal del juego en nuestro país, específicamente fue en el mes de diciembre de 1947 cuando tuvo lugar el reconocimiento constitucional de esta clase de actividades y se expidió la Ley Federal de Juegos y Sorteos (LFJS),<sup>121</sup> la cual continúa vigente hasta hoy en día.

---

<sup>118</sup> Idem.

<sup>119</sup> López Mario “Demandan certificar maquinitas”, *Reforma* 9 de septiembre de 2008, México p 11,

<sup>120</sup> Howard, Georgina, “Una industria bajo la lupa”. Reporte Índigo, Lunes 30 de julio de 2012, en <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/una-industria-bajo-la-lupa> (consultado el 06 de junio de 2013)

<sup>121</sup> *Ley Federal de Juegos y Sorteos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1947. Cámara de Diputados Centro de Documentación y Análisis, en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/109.pdf> (consultado el 15 de diciembre de 2008).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73 fracción X, faculta al Congreso para legislar, entre otros aspectos, en materia de “juegos con apuestas y sorteos”.<sup>122</sup>

Por su parte, en su primer artículo la Ley Federal de Juegos y Sorteos dice que están prohibidos en todo el territorio nacional, los Juegos de azar y los juegos con apuesta.

Artículo 1: Quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta Ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas.<sup>123</sup>

La redacción de este artículo, denota si no una inconsistencia entre lo que establece la Constitución y lo que establece la LFJS, si al menos una tremenda confusión, ya que mientras la primera faculta al Congreso para legislar los juegos con apuestas y sorteos, la segunda lo hace en términos de juegos de azar y juegos con apuestas. Esto nos lleva a pensar que más bien se trata de un error o de una confusión del Legislador al identificar las palabras “azar” y “sorteos” como sinónimos lo cual, por otro lado, resultaría ilógico, ya que la Ley no debería prohibir en su primer artículo, lo que permite en el segundo.

Para tratar de entender lo anterior, se debe diferenciar lo que debemos entender por sorteo y por azar. Para ello hay que apuntar que

“...sortear, viene del Latín *sors*, *sortis* que significa suerte, de ahí que al hablar de sorteos no estamos hablando de otra cosa que de juegos de suerte, en los que su resultado o resolución se someten al azar.

Ahora nos referiremos específicamente al azar, que significa la casualidad, lo fortuito, lo imprevisto, como parte de todo lo que es y de todo lo que somos, ¿habrá algo que no esté sujeto en mayor o menor medida a este elemento? el nacer, el morir, el vivir, que la propia evolución de las especies estuvo sujeta a este elemento, el juego de la vida se basa en lo circunstancial...”<sup>124</sup>

Esto significa además que sólo se pueden llevar a cabo las actividades que expresamente autoriza la ley, en el entendido de que todas las demás se encuentran

---

<sup>122</sup> *Constitución del pueblo mexicano*, Miguel Angel Porrúa, México, 2010, p. 204.

<sup>123</sup> *Ley Federal de Juegos y Sorteos*, *op. cit.*

<sup>124</sup> "Mitos Casinos En México." BuenasTareas.com. 10, 2012, p. 4, en <http://www.buenastareas.com/ensayos/Mitos-Casinos-En-Mexico/5791438.html>. (consultado el 10 de junio de 2014).

prohibidas; sin embargo, agrega que dicha prohibición será en los términos de esta Ley, por lo tanto puede entenderse que no se trata de una prohibición total.

En este sentido, es prudente suponer que la Ley Federal de Juegos y Sorteos no prohíbe explícitamente los casinos, aunque tampoco los permite, simple y sencillamente porque se trata de una figura que nunca se menciona, únicamente se establece que se prohíben los juegos de apuesta y de azar:

Los juegos que la Ley Federal de Juegos y Sorteos permite se definen específicamente en su artículo segundo:

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;

II.- Los sorteos.

Los juegos no señalados se considerarán como prohibidos para los efectos de esta Ley.<sup>125</sup>

En este artículo se establece que “Sólo podrán permitirse: “, con lo que se confirma que no es una prohibición total a los juegos de azar, sino una limitación que se corrobora con lo que señala su artículo tercero, que dice:

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 [...].<sup>126</sup>

La ley de 1947 sigue un principio restrictivo. En sólo 17 artículos, la ley especifica un universo cerrado de juegos permitidos, además de que le confiere amplísimas atribuciones al poder ejecutivo federal para que se ocupe de esta materia.

Es importante destacar que de acuerdo a la LFJS, 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 el ya mencionado artículo 3 y en los artículos 4 y 8 de dicha Ley:

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

---

<sup>125</sup> *Ley Federal de Juegos y Sorteos, op. cit.*

<sup>126</sup> *Idem.*

permiso de la Secretaría de Gobernación. Esta fijará en cada caso los requisitos y condiciones que deberán cumplirse.<sup>127</sup>

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.<sup>128</sup>

De lo anterior, se desprende que en realidad lo que está prohibido por la Ley es la apuesta sin la autorización correspondiente y no los juegos en sí, trátase de juegos de habilidad, destreza, conocimiento o de azar.

Es importante hacer notar que la ausencia de criterios claros y objetivos para el otorgamiento de permisos, le confiere a esta función un alto grado de discrecionalidad, ya que por medio de estos artículos, la ley le otorga al Poder Ejecutivo Federal la facultad de emitir la normatividad al respecto y otorga, además, a la Secretaría de Gobernación, la absoluta atribución para autorizar, controlar y vigilar los juegos con apuestas y los sorteos.

Asimismo, la ley de referencia establece en sus artículos 12 y 13, un régimen de restricciones y sanciones, tanto penales como administrativas, para quienes intervienen en actividades ilegales de juegos y sorteos.<sup>129</sup>

Con base en la facultad que le otorga la Ley, el 17 de septiembre del 2004, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, expide el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos el cual, por medio de 153 artículos distribuidos en cinco títulos y 7 artículos transitorios, reconoce, entre otros importantes aspectos, los avances tecnológicos de los últimos años; presenta una clasificación más clara entre juegos permitidos y prohibidos; establece que las apuestas deben ser en moneda nacional; prohíbe el otorgamiento de crédito a los clientes y señala un procedimiento y requisitos para el otorgamiento de permisos; maneja diferencias entre permisionario y operador y señala restricciones de ubicación o instalación de este tipo de lugares.

Sin embargo, en el mes de noviembre de 2004, la Cámara de Diputados presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la controversia constitucional No. 97 de dicho año. El motivo de la reclamación fue que, a través del Reglamento del 17 de Septiembre de 2004, se estaba supliendo un Acto Legislativo, además de que por dicho instrumento jurídico, se crea un Consejo Consultor que no estaba previsto en la Ley y por

---

<sup>127</sup> Idem

<sup>128</sup> Idem

<sup>129</sup> Idem.

último, que la Secretaría de Gobernación autorizara la realización de “sorteos instantáneos”, no debía ser materia del Reglamento.

Después de más de dos años de análisis y discusiones, la Suprema Corte de Justicia resuelve, con fecha del 22 de enero del 2007, la constitucionalidad del Reglamento.

Con este motivo, en enero de 2007, Margarita Luna Ramos, Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comentó en conferencia de prensa celebrada con posterioridad a una de las sesiones del pleno en las que se analizó la controversia constitucional presentada por la Cámara de Diputados por considerar que el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos invadía sus atribuciones, que “No es una facultad discrecional y está sujeta para centros que funcionan de manera permanente, siempre y cuando se trate de juegos y de sorteos expresamente contemplados en el Artículo Segundo, fuera de esto no puede otorgar autorización alguna.”<sup>130</sup>

Por la trascendencia del Artículo Segundo del Reglamento, al que se refiere el párrafo anterior, a continuación se transcribe un fragmento de su contenido:

ARTÍCULO 2.- Corresponde a la Secretaría de Gobernación la interpretación administrativa y la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, así como las de este Reglamento.

Las actividades relativas a juegos con apuestas y sorteos que no estén expresamente contempladas en la Ley y el presente Reglamento, serán resueltas, en cada caso, por la Secretaría de Gobernación conforme a lo dispuesto por dichos ordenamientos y demás disposiciones aplicables.

La Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos tiene a su cargo la atención, trámite y despacho de los asuntos relacionados con la supervisión y vigilancia del cumplimiento de la Ley y el Reglamento; la expedición de permisos, la supervisión y vigilancia del cumplimiento de los términos y condiciones consignados en éstos; el finiquito de los permisos para sorteos; el desahogo de las quejas, reclamaciones y procedimientos administrativos provenientes del desarrollo y resultado de juegos con apuestas y sorteos; imponer sanciones por infracciones a la Ley y el presente Reglamento, así como las que le confieran las demás disposiciones aplicables.

La Unidad de Gobierno tiene a su cargo la atención y despacho de los asuntos en los que sea necesaria la coordinación y colaboración de la Secretaría de Gobernación con otras autoridades en materia de juegos con apuestas y sorteos, así como el combate a actividades prohibidas por la Ley.

La Unidad de Asuntos Jurídicos, en el ámbito de su competencia, coadyuvará en coordinación con la Unidad de Gobierno y la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos, en el trámite y despacho de los asuntos relacionados con la imposición de las sanciones administrativas que establece la Ley y el presente Reglamento.

---

<sup>130</sup> Cerda, Arturo. “Valida Corte Reglamento de Juegos y Sorteos”, *Noticieros Televisa*, 22 de enero de 2007. Esmas.com, en <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/598383.html> (consultado el 22 de diciembre de 2009).

Las autoridades federales, cooperarán en sus respectivos ámbitos de competencia para hacer cumplir las determinaciones que dicten las autoridades de la Secretaría de Gobernación de conformidad con las leyes y este Reglamento, cuando para ello fueren requeridas [...].<sup>131</sup>

De igual modo, respecto a las facultades que mediante la Secretaría de Gobernación tiene el Ejecutivo Federal, los Ministros Genaro Góngora Pimentel y José Fernando Franco González Salas consideraron que el Ejecutivo no puede tener una "carta blanca para autorizar cualquier cosa", agregando Fernando Franco que es "ilógico, además de ilegal, que la Secretaría de Gobernación pudiera reglamentar juegos prohibidos" pues la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece un marco de referencia.<sup>132</sup>

Durante estas mismas sesiones, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinaron por mayoría de siete votos a favor y cuatro en contra, que la Secretaría de Gobernación puede autorizar apuestas en espectáculos que se realicen en ferias regionales, de acuerdo con el Artículo 11 del propio Reglamento. Al respecto, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró:

La Secretaría de Gobernación queda facultada para autorizar, uno, en las ferias regionales el cruce de apuestas en los espectáculos; entonces nos queda por ver si las autorizaciones y lo que la Secretaría de Gobernación llama espectáculos, efectivamente lo son.<sup>133</sup>

Consideraron que son constitucionales las apuestas en carreras de caballos, peleas de gallos y juegos de dados. Determinaron inconstitucional que se permitan apuestas en juegos de naipes. En el caso de la ruleta, hubo mayoría de 6 votos a cuatro por la inconstitucionalidad de las apuestas.<sup>134</sup>

Es oportuno recordar que aunque técnicamente los casinos no existen en México por no estar reconocidos por la Legislación, los centros de apuesta, en realidad funcionan como tales. Para ahondar en esta aseveración cabe añadir que tal como sucede con la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos,

---

<sup>131</sup> *Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos*, Cámara de Diputados. Secretaría de Servicios parlamentarios, p. 2, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LFJS.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFJS.pdf) (consultado en fechas varias).

<sup>132</sup> Notimex. "Limita Corte facultad a Ejecutivo en juegos y sorteos". 16 de enero de 2007 Esmas.com, en <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/596496.html> (consultado el 22 de diciembre de 2009).

<sup>133</sup> Cerda Díaz, Arturo. "SCJN Analiza Reglamento de Juegos y Sorteos", Noticieros Televisa, 18 de enero 2007, Esmas.com, en <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/597277.html> (consultado el 22 de diciembre de 2009).

<sup>134</sup> Idem.



tampoco utiliza en ninguna de sus partes la figura de casino. Al respecto, sólo se establece en su Art. 76, que:

Se entiende por centro de apuestas remotas, también conocidos como libros foráneos, el establecimiento autorizado por la Secretaría para captar y operar cruces de apuestas en eventos, competencias deportivas y juegos permitidos por la Ley realizados en el extranjero o en territorio nacional, transmitidos en tiempo real y de forma simultánea en video y audio, así como para la práctica del sorteo de números señalado en la fracción IV del artículo 124 de este Reglamento.<sup>135</sup>

Conviene aclarar que si bien a la autoridad federal le corresponde el otorgamiento de permisos para la operación de centros de apuestas, la autoridad municipal tiene la potestad de permitir o no el funcionamiento en su territorio, con base en el cumplimiento de las disposiciones que, en materia de uso de suelo y de protección civil, cada municipio establezca.

Para concluir este apartado, sólo resta subrayar el hecho de que a pesar de que en diversas ocasiones se ha intentado modificar la legislación, tal como lo demuestran las 9 iniciativas que se presentaron sin éxito entre 2000 y 2006, desde 1947 y hasta 2004, año en que se publicó el Reglamento. Simple y sencillamente no hubo un sólo cambio legislativo o una acción reglamentaria que se ocupara del juego y que, en consecuencia, definiera una política pública formal en esta materia.<sup>136</sup>

### **2.3.1 Perspectiva legal de los casinos en México**

Tanto la Ley Federal de Juegos y Sorteos, como su Reglamento son instrumentos legales cuya ambigüedad ha dado lugar a que actualmente existan y operen libremente en el país, casas de apuestas que lo hacen sin reunir plenamente los requisitos para ello y, por otra parte, existan juegos que, a pesar de estar prohibidos por la ley, funcionan abiertamente.

Aunado a lo anterior, la actuación de algunas autoridades judiciales ha propiciado la presencia de diversas irregularidades relacionadas con el funcionamiento de algunas casas de apuestas, ya que mediante el otorgamiento de amparos a sus propietarios u operadores, han permitido que sigan funcionando de manera normal, aun cuando pese sobre ellas la amenaza de clausura que algunas autoridades municipales o federales han

---

<sup>135</sup> *Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos*, op. cit. Art. 76.

<sup>136</sup> González Matus, Ezequiel, op. cit. (Consultado el 5 de octubre de 2008).

pretendido llevar a cabo, ante las anomalías detectadas durante las inspecciones realizadas.

Relacionado con lo anterior, destaca el caso del Juez titular del Juzgado Cuarto de La Laguna en Torreón, Coahuila, Luís Armando Jerezano Treviño, quien fue suspendido temporalmente de sus funciones por el Consejo de la Judicatura Federal, como medida cautelar para facilitar la investigación sobre “los distintos señalamientos relacionados con acciones que habrían beneficiado de manera indebida la operación de casinos”,<sup>137</sup> al dictar, el 11 de diciembre de 2008, una sentencia a favor de la empresa Emociones y Atracciones Vallarta, S.A de C.V., en la cual se ordenó a la Secretaría de Gobernación, reconocer a esta empresa, el permiso de operación de cinco casinos, otorgado en 2006 y a otorgar una ampliación al permiso original que le permitiría operar 41 casinos más en distintas partes del país. Todo ello de manera adicional al levantamiento de la clausura que la Secretaría de Gobernación había impuesto desde el 14 de febrero de 2008 a varios establecimientos de esta empresa, entre ellos, el propio Casino *Royale*.<sup>138</sup>

En este mismo sentido, destacan también los casos de Ricardo Hiram Barbosa, Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en Nuevo León, quien en mayo de 2011 fue igualmente suspendido por el Consejo de la Judicatura Federal, por razones similares y el del Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Álvaro Tobilla León.

Finalmente, tenemos el caso de Esiquio Martínez, Secretario del Juzgado Noveno de Distrito en Materia en Administrativa en el Distrito Federal, a quien la Procuraduría General de la República abrió una investigación por enriquecimiento ilícito.<sup>139</sup>

Sin embargo, existen indicios que señalan que no sólo se trata de miembros del poder judicial los que se han visto involucrados en actos de corrupción vinculados con el otorgamiento de permisos de funcionamiento a casas de apuestas, ya que también algunos servidores públicos de la propia Secretaría de Gobernación han sido denunciados ante las autoridades competentes para que respondan por las acusaciones que pesan sobre ellos.

De ellos, destacan los casos de Ignacio Fierro Evans, titular de la Unidad de Gobierno durante la gestión de Santiago Creel Miranda al frente de la Dependencia y de

---

<sup>137</sup> Gómez Thelma, Resendiz, Francisco y González, María de la Luz, “Judicatura suspende a juez ligado a casinos”, *El Universal*, México, 21 de septiembre de 2011, p. A 8.

<sup>138</sup> Resendiz, Francisco, “Juez avaló quitar sellos de clausura”, *El Universal*, México, 22 de septiembre de 2011, p. A 7.

<sup>139</sup> Idem.

Roberto Correa, Director General de Juegos y Sorteos, al principio de la administración de Francisco Ramírez Acuña,<sup>140</sup> ambas por uso indebido de atribuciones y facultades.

La lista de personajes involucrados en actos de corrupción con motivo de la apertura u operación de casas de apuestas es larga, pero la aquí comentada se termina con el caso de Jonás Larrazabal, hermano del Alcalde de Monterrey, quien al momento de escribir estas líneas, continúa arraigado por las autoridades de la Procuraduría Estatal de Justicia del estado de Nuevo León, bajo sospecha de cometer actos de extorsión y cohecho en contra de propietarios de diversos casinos asentados en ese Municipio.

Bajo este orden de ideas, resalta la importancia del papel que juegan las instituciones públicas en el rumbo que siguen las políticas públicas en la materia, ya que mientras la Secretaría de Gobernación ha sido dotada de las atribuciones y mecanismos que aparentemente le permiten ejercer un seguimiento puntual de las actividades del juego de azar en nuestro país, la actuación de diversas instancias del Poder Judicial y de las autoridades de la propia Secretaría, han dado muestras, de una falta de compromiso en la implementación de una adecuada directriz en este renglón. Por esta razón, las medidas que en lo sucesivo se adopten para modificar la actuación de los responsables de su conducción serán de suma trascendencia a fin de lograr de ellos un ejercicio eficiente y honesto de las atribuciones asignadas, provocando que los resultados de su desempeño sean mucho más satisfactorios que los alcanzados hasta ahora.

Es así que en lo que podría considerarse como un acto de reconocimiento oficial de las deficiencias de la Ley, a mediados del mes de octubre de 2011, el titular de la Secretaría de Gobernación declaró durante una comparecencia ante la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, que la Dependencia a su cargo está en preparación de una Ley en la materia que “[...] pueda regular con mayor eficacia la industria del juego en nuestro país.”<sup>141</sup>

Sin embargo, ¿será acaso suficiente contar con una nueva legislación para asegurar una sana operación de los casinos en México? Desgraciadamente son muchos los ejemplos en nuestro país que demuestran que una legislación adecuada no es suficiente para garantizar su estricta aplicación, sino que es necesario establecer una

---

<sup>140</sup> Resendiz, Francisco, “Cuatro empresas operaban Royale”, *El Universal*, 23 de septiembre de 2011, México, p.A 11.

<sup>141</sup> Resendiz, Francisco, “Blake Mora defiende plan de seguridad”, *El Universal*, 14 de octubre de 2011. México, p. A 8.

serie de controles institucionales que, de manera adicional, se encarguen de asegurar su estricta aplicación.

Es evidente que el caso de las casas de juego y apuestas, no es la excepción, ya que debido a la inexperiencia existente en nuestro país en lo que se refiere a este tipo de actividades, más que recomendable es indispensable, que la revisión y fortalecimiento de las atribuciones de los organismo especializados encargados de supervisar escrupulosamente que todas las etapas del proceso, desde la planeación y autorización hasta la operación y control, se lleven a cabo de manera legal y honesta.

Ahora bien, si de legislar se trata, las autoridades encargadas de elaborar y autorizar una nueva Ley que regule los juegos con apuesta, deberán hacerlo de manera clara y concisa, garantizando que la actividad se lleve a cabo dentro de un marco de absoluta legalidad y transparencia, debiendo además considerar en un primer orden de importancia, la seguridad jurídica y administrativa de los empresarios que de modo serio y responsable cumplen con su función de ofrecer una nueva alternativa de entretenimiento al público mexicano, pero sobre todo, deberán garantizar la seguridad la se los clientes, que a final de cuentas son los que con su confianza, definirán el futuro de la industria.

Para ello, deberá legislarse también con el propósito de eliminar los tabúes y cambiar la imagen que hoy en día tiene esta industria frente a la sociedad, ordenándola, transparentándola y creando las condiciones y mecanismos que garanticen que las instituciones involucradas en su operación cuenten con la capacidad organizacional necesaria para adaptarse fácil y rápidamente a los cambios que demande el ritmo de evolución de una industria tan dinámica como la que aquí se analiza.

### ***2.3.2 Las casas de apuestas y el desarrollo regional en México.***

La operación de casinos en México, ha sido un debate especialmente complejo aún antes de haber sido autorizada su instalación en territorio nacional, debido a que toca temas sociales por demás sensibles para la sociedad mexicana, como son aquellos relacionados con el aumento de los problemas de alcoholismo, de drogadicción, de prostitución, de seguridad pública, de estabilidad familiar, de aumento de la criminalidad, de ludopatía y de otras enfermedades psicológicas asociadas, entre otros.

En materia económica, la discusión no es menor. Existen visiones que vislumbran grandes ventajas en materia de inversión, creación y desarrollo de infraestructura

turística, generación de empleos, captación fiscal y consecuentemente, de desarrollo regional. Sin embargo, también se encuentran posicionamientos que cuestionan estos posibles logros.

La probabilidad de que la operación de casinos en distintas regiones del país pueda representar un reactivador de su economía y una acción promotora de la industria turística, resulta ser una cuestión no menos polémica, por lo cual, a efecto de aproximarnos con mayor precisión a una visión objetiva respecto a este tema, consideramos importante introducir una nueva variable relacionada con el análisis económico regional y el bienestar producido por éste.

Al respecto, Mario Polése establece que a diferencia de la nación, una región carece de fronteras en el sentido económico, por tanto, el intercambio de bienes y servicios se lleva a cabo sin importar las fronteras o divisiones políticas. “Las personas, las mercancías, los capitales y las ideas pueden circular libremente en la región.”<sup>142</sup> En este sentido, la economía regional se caracteriza por su apertura, la cual intensifica sus relaciones con el exterior.

Añade que el nivel de actividad económica de una región depende, a corto plazo, de la demanda exterior de sus bienes y servicios y de los efectos multiplicadores que ella genera, mientras que la amplitud de las consecuencias deriva sobre todo de la estructura económica de la región. Por otra parte, el nivel de actividad económica a largo plazo, deviene indirectamente de su capacidad de renovar constantemente su oferta de factores de producción, como son el capital humano, *stock* de conocimientos y capital físico, entre otros y esta capacidad se refleja a su vez en la productividad de la población activa. De este modo, afirma Polése, a más largo plazo los factores dinámicos son los que determinan la capacidad de exportación de la región:

Los fenómenos externos influyen a su vez sobre la demanda de bienes y servicios y sobre la oferta de factores de producción. Los intercambios y las interacciones con el resto del sistema no se limitan a los flujos comerciales; las importaciones y las salidas pueden influir también tanto en la demanda como en la oferta de factores de producción. La distinción entre el corto y el largo plazo es importante. A corto plazo, la región no tiene influencia en la demanda externa. Sólo una posición de fuerza (de monopolio por ejemplo) respecto a un producto le da tal influencia, pero es una situación excepcional. Pero a largo plazo, la región puede modificar su posición competitiva en relación con el resto del mercado, y por ende la demanda de sus

---

<sup>142</sup> Polése, Mario, op cit, p. 148.

productos [...].Sin embargo, las condiciones de la demanda en el resto del mundo permanecen exógenas, fuera del alcance de la región.<sup>143</sup>

Por su parte, Martin W. Lewis y Karen E. Rigen, proporcionan otra visión sobre los mundos regionales, esta vez desde la perspectiva de las relaciones internacionales, la cual las concibe como “[...]grandes agrupaciones socio-espaciales delimitadas por bases históricas y culturales, a pesar de estar sustentadas en un esquema continental donde aparecen nuevas fronteras identificadas por sus nexos históricos y por los espacios de interacción de ideas, prácticas e instituciones sociales que generan distinciones y dan coherencia a las instituciones humanas.”<sup>144</sup> Es necesario no definir las conforme a sus características internas, sino en sus relaciones con otras regiones.<sup>145</sup>

Lo anterior viene a colación porque otra fuente de controversia, es el sitio en el que resulta más conveniente la instalación de casinos a fin de obtener de ellos un máximo beneficio, Respecto al lugar idóneo para su ubicación es preciso señalar que en torno al tema existen diversas tendencias:

Por un lado, las ciudades fronterizas del norte del país resultarían idóneas, gracias a su cercanía geográfica con el mercado estadounidense, circunstancia en la que el juego podría tener importantes ventajas al atraer a un importante número de visitantes provenientes del otro lado de la frontera, sobre todo de jóvenes, considerando que en México la mayoría de edad se adquiere a los 18 años, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, en donde esta condición se adquiere hasta los 21 años. En contra de esta noción, hay que señalar que la misma cercanía territorial puede resultar contraproducente, dada la competencia que implica la presencia de Las Vegas, Reno y otras ciudades norteamericanas que cuentan ya con una infraestructura dedicada especialmente al juego, además de que la presencia de casinos en las ciudades fronterizas mexicanas, podrían agravar los ya de por sí complejos problemas de inseguridad que prevalecen en la región.

Una segunda opción son las grandes ciudades del interior, como es el caso de México, Guadalajara y Monterrey. La principal tesis en contra de esta postura, es que

---

<sup>143</sup> Ibidem, pp. 172 s.

<sup>144</sup> Citados por Uscanga, Carlos en, “Áreas regionales y relaciones internacionales. Hacia una nueva metageografía”, en Arroyo, Graciela y Romero, Alfredo Comp. *Regiones del mundo. Problemas y perspectivas. Diálogos para su estudio* Centro de Relaciones Internacionales, FCP y S, U.N.A.M, México, 2002, p.78.

<sup>145</sup> Idem.

los casinos, lejos de traer beneficios, propiciarían la agudización de problemas urbanos: Un aumento desmedido del tránsito de vehículos, desabasto de agua, un excesivo consumo de energía eléctrica y un aumento de la producción de residuos sólidos, entre otros, además de fomentar mayores males sociales que se acumularían a los ya existentes en las grandes ciudades.

Otra opción para su instalación son los llamados polos turísticos, los cuales tienen como ventaja principal el contar ya con la infraestructura necesaria para satisfacer las exigentes demandas de los nuevos visitantes que, atraídos por el juego permitido, acudirían a ellos. En contra de esta noción, el principal argumento que se expone es que la presencia de casinos no impulsaría la creación ni el desarrollo de infraestructura turística en otros lugares del país que están sumamente necesitados de ella.

Finalmente, otra alternativa son las zonas de incipiente desarrollo turístico, las cuales lograrían ampliar su oferta al añadir a sus bellezas naturales, el atractivo adicional que el juego legal representa para un amplio número de visitantes. Esta última opción resulta realmente interesante, pero se hace necesario profundizar en el análisis del costo-beneficio particular de cada zona, sobre todo para impedir que lo que pueda ser una buena idea, se convierta en un grave problema al atentar en contra del medio ambiente y de la organización social, cultura, idiosincrasia y costumbres de los habitantes de dichas zonas.

En este contexto de incertidumbre, son muchas las interrogantes que se plantean y que es necesario resolver antes de llegar a una conclusión y a un juicio definitivo en torno a cual es la alternativa más conveniente para privilegiar la instalación de este tipo de negocios en nuestro país. Sin embargo, la opción que más se acerca a la opinión de quien escribe, es la que sostiene Guillermo Gazal, presidente de Procentrico, A.C., quien comentó que la apertura de casinos en centros turísticos, parecería ser la opción más viable, ya que la concentración de los centros de juego en lugares determinados, permitiría tener un mayor control sobre ellos, con vigilancia permanente y la supervisión necesaria para evitar la infiltración del crimen organizado.<sup>146</sup>, situación contraria a la que ha estado sucediendo en la actualidad, en la que el otorgamiento indiscriminado de permisos y sin mayor planeación, ha provocado una “casinización” del país; es decir, una proliferación de centros de apuestas a todo lo largo de la república mexicana, lo que

---

<sup>146</sup> Gazal, Guillermo, Casinos: ¿un daño o un beneficio?, *El Universal* Gráfico, México, 17 de octubre de 2011, p. 2.

presiona de manera severa la capacidad de los mecanismos de control del gobierno para atender o en su caso, prevenir las problemáticas ligadas al juego

### **2.3.3 Impacto económico de la instalación y operación de casinos en México.**

La instalación de los casinos en México es un debate que formalmente se inició, parlamentariamente hablando en 1999, con la presentación de la Iniciativa de la Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos presentado por el ex diputado Federal Isafás González Cuevas de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en la LVII Legislatura (3 de marzo de 1999).<sup>147</sup>

A partir de entonces y hasta el año 2008, se presentaron las siguientes iniciativas:

- Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas a cargo de los diputados federales Tomas Coronado Olmos y Eduardo Rivera Pérez, del Grupo Parlamentaria del Partido Acción Nacional (PAN), en la LVIII Legislatura (29 de agosto de 2003).<sup>148</sup>
- Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas a cargo del diputado federal Javier Bravo Carvajal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en la LIX Legislatura (29 de abril de 2004).<sup>149</sup>
- Iniciativa que expide la Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, a cargo del diputado federal Armando García Méndez, el Grupo Parlamentario de Alternativa de la LX Legislatura (11 de diciembre de 2008).<sup>150</sup>

En el marco del debate, se encontraron posiciones a favor representadas entre otros, por instituciones como la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), la Confederación Regional de Obreros Campesinos (CROC), la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera (CANIRAC), la Asociación Nacional de Hoteles y Moteles y la Asociación de Hoteles y Moteles de la Ciudad de México, tal como lo señala un estudio preparado por el Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de

---

<sup>147</sup> Tepach M., Reyes “Análisis de las iniciativas en materia de juegos con apuestas presentadas al Congreso de la Unión”. *Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria*. Coord. Mora Donato Cecilia Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM México, 2010, p. 99, en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) (consultado el 11 de noviembre de 2010).

<sup>148</sup> Idem.

<sup>149</sup> Idem.

<sup>150</sup> Idem.



Diputados.<sup>151</sup> Estas instituciones señalaban que existen al menos tres razones que justifican la existencia de casinos en nuestro país: la primera, relacionada con el incremento de la competitividad de la industria turística nacional, puesto que se busca atraer a los turistas extranjeros que gustan de los juegos de azar y, debido a que nuestro país no ofrecía este tipo de diversión, éstos decidían arribar mejor al Caribe, a Estados Unidos o a Europa.

En este tenor, se expresó Enrique Álvarez Prieto, *Presidente del Consejo Empresarial Turístico*, quien destacaba la urgencia de legalizar los casinos en México por la captación del turismo internacional. El valor anual 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 entre 70 y 100 millones de dólares<sup>152</sup>.

La segunda razón se vinculaba con la necesidad de regular una actividad que de todas formas se practica clandestinamente en nuestro país, toda vez que en México se trata de una práctica sumamente extendida, sin generar beneficios en materia de empleo, impuestos, inversión productiva o gasto social en favor de las comunidades donde se produce.

Al respecto, el referido estudio de la Cámara de Diputados señalaba que:

[...] el C. Dip. Fed. Francisco Patiño, vocero de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados afirma que la aprobación de esta nueva Ley pondrá fin al negocio millonario que realizan 3 mil 500 casinos clandestinos a lo largo y ancho del país.

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 [...] <sup>153</sup>

Una tercera razón se asociaba con la existencia de apostadores mexicanos que gustan de gastar sus ingresos en los casinos extranjeros. Al respecto, la revista *Expansión* publicó en su momento un interesante artículo, el cual entre otros aspectos señala:

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

---

<sup>151</sup> Tepach Marcial, Reyes. "La instalación y operación de CASINOS en México: análisis de iniciativas y opinión pública". Servicio de Investigación y Análisis de la H. Cámara de Diputados, Sept. 2004. p. 23.

<sup>152</sup> Idem.

<sup>153</sup> Ibid, p. 25.

que en 1994 se esperaba superar la marca de 117,000 turistas mexicanos, 9.3% más que el año pasado [...]<sup>154</sup>

Y el multicitado estudio de la Cámara de Diputados profundiza en el tema, al señalar:

Y cuando hablamos de turistas, también hacemos referencia al mexicano, puesto que conlleva un papel importante ya que tan sólo durante 1994, gastó en casinos cerca de 1 mil 500 millones de dólares, y si bien es cierto que muchos de ellos seguirán viajando a casinos fuera de México, bien podríamos lograr que un 20% de este total se quedara en el país.<sup>155</sup>

En su oportunidad, la Subcomisión de Casinos de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, consideró que algunos beneficios que traerían la instalación y operación de los casinos en México serían los siguientes:

- Generación de 310 mil empleos, de los cuales, 92 mil serían empleos directos en la construcción, 120 mil empleos indirectos en la construcción, 43 mil empleos directos permanentes adicionales y 55 mil 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 anuales.
- Ingresos indirectos de 2 mil millones de dólares anuales.<sup>156</sup>

Datos más recientes revelan que en realidad, los casinos han cubierto las expectativas en cuanto a la generación de ingresos para el gobierno. De acuerdo a Miguel Ángel Ochoa, presidente de la Asociación de Permisionarios Operadores y Proveedores de la Industrial del Entretenimiento y Juego de Apuesta en México (AIEJA), esta actividad es una de las que más impuestos paga en México, en virtud de que la industria del juego aporta más de mil 400 millones de pesos entre impuestos y aprovechamientos, “el año

---

<sup>154</sup> Revista *Expansión*. “Casinos: el azar de los negocios”, enero de 1995. México, DF, p 55, .citado por Tepach Marcial, Reyes, en “La instalación y operación de CASINOS en México: análisis de iniciativas y opinión pública”. Servicio de Investigación y Análisis de la H. Cámara de Diputados, México, Sept. 2004, p. 26.

<sup>155</sup> Tepach Marcial, Reyes “La instalación y operación de CASINOS en México: análisis de iniciativas y opinión pública”. op. cit. p. 26

<sup>156</sup> *Ibid.*, pp. 27 s.

pasado (2011) se logró una contribución del sector de 700 millones de pesos del impuesto especial y 700 millones más por 2% de aprovechamientos de la Segob”.<sup>157</sup>

Según este empresario, la industria del juego genera más de 40 mil empleos directos y 120 mil indirectos, con casi 100 mil máquinas en 350 salas instaladas en el país.

Dichos datos resultan congruentes con las cifras oficiales, que señalan que los juegos con apuestas y sorteos, palenques, ferias y carreras de caballos, entre otros, sólo para 2009 planeaban recaudar más de mil 700 millones de pesos por permisos y cobro de impuestos.

De acuerdo con información de la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos, adscrita a la Secretaría de Gobernación, de 2008 a agosto de 2009, la Federación captó más de mil 49 millones de pesos sólo por los permisos otorgados a la industria del juego. Si este total se suma a los mil 307 millones de pesos que el gobierno federal obtuvo en 2009 por el Impuesto Especial a la Producción y Servicios (IEPS) a esa industria, la cifra fue 2 mil 356 millones de pesos.<sup>158</sup>

De acuerdo a esta misma información, en 2006 las arcas federales recaudaron la suma de 259 millones de pesos por concepto de “cuotas de aprovechamiento”, en 2007 fueron 561 millones 371 mil 344 pesos los reportados por este mismo concepto y en 2008 el monto se elevó a 633 millones 419 mil 817 pesos. Para el ejercicio fiscal de 2009, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proyectó una recaudación de mil 307 millones de pesos por el cobro del IEPS a la realización de juegos con apuestas y sorteos. De conformidad con el proyecto de Ley de Ingresos 2010, hasta julio del año 2009, la recaudación del gravamen fue de 855 millones de pesos, lo que representaba un avance de 65.4% respecto a la meta anual.<sup>159</sup>

Además, con el incremento de impuestos planteado por el gobierno federal, la proyección de la Secretaría de Hacienda para 2010 fue de 2 mil 536 millones de pesos, según consta en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.<sup>160</sup>

Ahora bien, como hemos señalado desde el principio de esta investigación, la instalación y operación de casinos en México -si bien es cierto que trae beneficios-, no

---

<sup>157</sup> González Azcárraga, Oscar, “Casinos piden impuesto único” *El Universal*, 21 de mayo de 2012, en <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/95151.html> (consultado el 05 de octubre de 2012).

<sup>158</sup> Morales Alberto, “Aumenta recaudación por juegos y sorteos”, *El Universal*, 12 de septiembre de 2009, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/171214.htm> (consultado el 05 de octubre de 2012).

<sup>159</sup> Idem.

<sup>160</sup> Idem.

está exenta de traer consigo también severos riesgos, de los cuales a continuación se señalan dos de los más importantes:

- Lavado de dinero, el cual en pocas palabras, consiste en invertir dinero de procedencia ilícita (narcotráfico, evasión de impuesto, recompensas por secuestro, entre otras fuentes) en el sector formal de la economía a fin de diluir su rastro y normalmente se produce cuando existe una ineficaz regulación de la autoridad financiera por parte del gobierno para evitarlo.
- Desplazamiento de la actividad económica. Un segundo gran riesgo vinculado con el establecimiento de casinos, es el conocido como efecto desplazamiento de la actividad económica. Al respecto se argumenta que el auge económico que los casinos generan 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.

Otros importantes riesgos que se corren es que en la práctica los casinos no promuevan la actividad económica productiva ni benefician a los ciudadanos de las regiones donde se instalen. 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, que generen empleos de corto plazo y de baja calidad: meseros, cocineros y personal de servicio. Además, los casinos necesitan operadores y administradores expertos, considerados como empleos de alta gerencia, cuyo número de plazas es mínimo y muchos de ellos se tendrían que contratar en el extranjero. En cuanto a la generación de divisas, se corre el riesgo de que los beneficios económicos no se queden y reinviertan en México, sino que se envíen a otros destinos o a los paraísos fiscales ubicados en el Caribe o en Europa.

Asimismo, se afirma que los casinos no son fuentes de atracción de turismo. De acuerdo a un estudio de la Universidad Estatal de Iowa, referido en el análisis realizado por la Cámara de Diputados, en Estados Unidos, la situación al respecto es la siguiente: Las Vegas es el único lugar donde la mayoría de los apostadores son turistas. Por el contrario, en Illinois el 85% de los jugadores en los barcos-casinos son personas que viven en los alrededores del lugar.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> Tepach, Marcial, Reyes, "La instalación y operación de CASINOS en México: análisis de iniciativas y opinión pública", Op. cit., pp. 31 s.

Otro serio riesgo relacionado con el tema, es el posible fracaso del casino como negocio, ya que no es lo mismo atraer a los jugadores a nuestro país, que ir a jugar a Las Vegas o a Atlantic City, en donde se cuenta con toda una infraestructura extraordinaria que gira alrededor del juego y donde esta actividad está estrictamente controlada, supervisada y, por supuesto, promovida y protegida por las autoridades.

En este sentido, México debe contrarrestar esa competencia mediante la adopción de una política pública orientada a la diversificación de su oferta turística. Ello no sólo permitirá atraer a más visitantes y con mayor capacidad económica, al utilizar al juego como un atractivo adicional que haga posible alargar su permanencia y propiciar la frecuencia de sus estancias, sino que también logre retener en el país a los turistas mexicanos que hoy por hoy juegan en el extranjero, de manera que se evite la salida de divisas que se propicia por este conducto y se retengan en los centros de entretenimiento que se ubican en México, en beneficio de la economía nacional.

Por último, la inseguridad pública y la ludopatía, son aspectos que para algunos, van estrechamente relacionados con la instalación de casinos, ya que aunque no existen estudios en nuestro país que permitan afirmarlo, aparentemente existe una estrecha relación entre casinos e inseguridad, ya que de acuerdo a ciertos estudios realizados en Estados Unidos <sup>162</sup> hay mayores índices de delincuencia en las ciudades donde se ubican casinos. Esto tendría que ver con un incremento de la ludopatía, entendiendo por esta, todo aquel fracaso crónico y progresivo que tiene un sujeto para resistir los impulsos a jugar. La aparición de tal conducta de juego compromete, rompe o lesiona los objetivos personales, familiares o profesionales del jugador.

Queda claro que no se puede hablar de modelos idénticos. De hecho, es más prudente afirmar que cada nación ha adoptado el marco legal más acorde a sus características y necesidades y, muy especialmente, al enfoque de política pública que cada país asume frente al juego.

Sin embargo, si se pretendiese hacer un balance preliminar respecto al beneficio que la política de apertura a la iniciativa privada de la industria del juego ha traído a nuestro país, es necesario considerar, entre otros, los siguientes elementos.

Por un lado puede afirmarse que la falta de una regulación clara, completa y transparente en cuanto a los criterios a aplicar en el otorgamiento de permisos, ha permitido que sólo un reducido número de privilegiados empresarios disfruten de una

---

<sup>162</sup> Ver el apartado 3.3.1 Relación entre criminalidad y casinos.

autorización para poseer y operar casinos en el país. Aprovechando ciertas lagunas legales, algunos establecimientos han podido operar al margen de la ley.

Por otro lado, el comportamiento de algunas autoridades, ya sea por omisión o por acción, han tolerado -bajo severas sospechas de corrupción-, que muchas casas de apuestas continúen abiertos al público, a pesar de no cumplir con la totalidad de los requisitos necesarios para ello.

Considerando lo anterior, un primer balance general muestra que la instalación y operación de casinos en nuestro país arroja un resultado negativo, en el que los beneficios han sido ampliamente superados por los daños sociales atribuidos a los casinos, los cuales han ido desde un aumento en los niveles de ludopatía de sus asiduos visitantes, hasta un incremento de la violencia en las ciudades donde el crimen organizado ha encontrado en los casinos una atractiva fuente de ingresos, vía la extorsión a sus propietarios.

Por otra parte, existe poca información acerca de los beneficios que ha traído consigo, cuya principal manifestación se encuentra en la generación de empleos y la recaudación de ingresos fiscales.

En todo caso, las desventajas que pudieran presentar en nuestro país este tipo de casas de apuesta, deben ser evaluadas de cara a los peligros y amenazas comentados en párrafos anteriores, sin dejar de considerar que muchos de ellos pueden ser exacerbados tendenciosamente por los intereses de quien o quienes los proclaman.

Tampoco sus ventajas deben tomarse como absolutas, ni sus problemas como insalvables, ya que -hay que subrayarlo-, en muchos casos estos pueden ser producto de fenómenos ajenos al juego mismo. Con esto nos referimos al grado de corrupción prevaleciente en el país, al indebido ejercicio de las responsabilidades públicas de algunos funcionarios y al clima de inseguridad generada por el incremento en la actividad del crimen organizado, por citar tan sólo algunos ejemplos.

En este sentido, por jugar un papel fundamental en el proceso, el otorgamiento de licencias para la apertura y operación de casinos, en primer término, debe estar basado en una escrupulosa observancia de los requisitos establecidos en la correspondiente legislación. Asimismo, los criterios sobre los cuales está basada la expedición de permisos federales, deben ser objeto de una profunda y periódica revisión técnica en la que participen necesariamente, entre otros actores, especialistas, legisladores, líderes de opinión y empresarios, a fin de que no se repita lo que actualmente sucede con el actual

Reglamento, cuyos linamientos al respecto, son producto de una disposición unilateral por parte de la Secretaría de Gobernación.

Es tiempo de que México aproveche las ventajas que representa una industria que ha demostrado sus bondades en otras latitudes del mundo, de una industria que manejada adecuadamente se proyecta como una actividad floreciente y pujante y con un importante potencial para apoyar el desarrollo económico y social de las regiones en que tenga presencia; es tiempo de dejar de ser solamente el receptáculo de efectos negativos y de que el inversionista nacional comience a convertir los retos en oportunidades y sobre todo, es tiempo de que las instituciones reivindiquen su quehacer frente a la sociedad.

En este sentido, aunque es difícil, legislar en la materia, pues puede correrse el riesgo de reducir la actividad a una mera actividad comercial y en una fuente de riqueza para unos cuantos, resulta urgente promover la expedición de una nueva Ley Federal en la materia, en la que el Estado pueda ejercer una rectoría firme y estricta sobre ella, a efecto de que desaparezcan las lagunas jurídicas que en parte, son la fuente de la corrupción existente.

### **Capitulo 3**

**La política del gobierno de Estados Unidos respecto a los casinos.**



## Capítulo 3

### **LA POLÍTICA DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS RESPECTO A LOS CASINOS.**

En diversos países, la industria del juego ha alcanzado importantes niveles de desarrollo. Hablando de casinos, los Estados Unidos ocupan indiscutiblemente el liderazgo mundial. Este país cuenta con una amplia experiencia en el manejo de este tipo de negocios y para promover su adecuado crecimiento, el gobierno de ese país ha requerido implementar una serie de políticas públicas que han permitido aprovechar adecuadamente sus beneficios, tanto como fuente generadora de ingresos, como de impuestos y de empleos, regulando para ello de manera rigurosa su operación y las actividades lúdicas que tienen lugar al interior de los casinos.

Hay que apuntar por otra parte, que el éxito de que goza la industria del juego en la unión americana, ha sido alcanzado en un lapso relativamente corto, si se considera que la legalización del juego formal en aquél país tuvo lugar apenas hacia las primeras décadas del siglo pasado.

Son tales los avances alcanzados por la industria del juego en los Estados Unidos, tanto en lo que a su legislación se refiere, como en sus técnicas de administración y estrategias de negocio, que hoy por hoy constituyen un importante modelo a seguir por la mayoría de los países que aspiran a hacer del juego un pilar de su crecimiento económico.

Es precisamente esta importancia la razón por la que el principal objetivo que pretendemos alcanzar a lo largo del presente capítulo, es identificar las principales políticas públicas que han regido la industria del juego en Estados Unidos, desde su origen hasta la actualidad, así como la historia y evolución de la misma, con la intención de que puedan servir como elementos de análisis y contribuir a lograr un mayor conocimiento respecto a dicha industria en aquel país.

#### ***3.1 Las políticas públicas en torno a la industria del Juego en Estados Unidos.***

Importantes ciudades de ese país, como por ejemplo Las Vegas y Reno en el estado de Nevada o Atlantic City en New Jersey, han hecho del juego no sólo su principal atractivo turístico desde hace ya varias décadas, sino también su más importante fuente de

ingresos y crecimiento. En los Estados Unidos, esta industria ha manejado en los últimos años un ingreso promedio anual de más de 30 mil millones de dólares.<sup>163</sup>

Al igual que sucede en estas ciudades de Estados Unidos, otras importantes ciudades alrededor del mundo han sabido aprovechar el enorme potencial económico y social de esta industria que, entre otros, cuenta entre sus principales beneficios la creación de numerosas plazas de trabajo, tanto directas como indirectas, la generación de ingresos adicionales por concepto de impuestos y productos, así como la derrama económica que producen sus miles de visitantes. A estos beneficios, hay que agregar el atractivo adicional que representan los casinos para atraer un alto número de turistas en aquellas ciudades en las que se encuentran instalados, creando un interesante mercado potencial para el desarrollo de otras actividades y mercados afines. Cabe señalar que, en promedio, los casinos distribuidos en los 74 hoteles y 183 moteles que existen en Las Vegas, reciben anualmente un promedio de 28 millones de visitantes.<sup>164</sup>

Sin embargo, como fue mencionado líneas arriba, no se puede soslayar que existe otra cara de la moneda. También en Estados Unidos hay quienes opinan que lejos de traer consigo interesantes beneficios los casinos son causa de una serie de problemáticas sociales y económicas, como son el lavado de dinero, el crimen organizado, la prostitución y la ludopatía, entre otros. Al igual que en México, este planteamiento ha generado en el país vecino una polarización de posiciones entre algunos actores políticos

### **3.1.1 Antecedentes de la industria del Juego en Estados Unidos.**

A continuación revisaremos, en forma breve, los principales antecedentes de la industria del juego en Estados Unidos, lo cual, estamos seguros, nos permitirá comprender, de mejor manera, el éxito de que actualmente goza la misma.

Se dice que ya desde antes de la colonización norteamericana, algunas tribus indias de la costa Noreste dedicaban días específicos al llamado "*mook-te-lo*" o tiempo

---

<sup>163</sup> American Gaming Association "State of the States 2010, The AGA Survey of casino entertainment. Washington D.C., 2010, p. 5, archivo PDF.

<sup>164</sup> Cruz, Socorro, "Reportaje especial desde Las Vegas, Nevada", Programa *Monitor de Radio Red*,. transmitido el 27 de junio de 1995.

para hacer apuestas. Asimismo, los indios *Iroquois* practicaban un juego de apuestas llamado "hubbub" con dados hechos con carozos de melocotón.<sup>165</sup>

Del mismo modo y aún con la oposición de los puritanos, los juegos de lotería que se practicaban en Inglaterra desde 1566, fueron introducidas en el Nuevo Mundo por los colonos de Jamestown, Virginia, en 1612. Asimismo, la autorización para su práctica duró poco, ya que el rey James I, canceló el permiso en 1621; las ganancias fueron utilizadas para mantener la nueva colonia.<sup>166</sup>

A pesar de que a lo largo de la Revolución Americana continuó presente la oposición religiosa al juego, ésta se intensificó a partir de que organizaciones civiles, como los "Comités de Seguridad" de las Colonias, consideraron que el juego arruinaba lo moral pública. En otro momento, el propio general Washington, prohibió el juego en el ejército pues, a su juicio, su práctica distraía a los soldados de sus deberes militares. Contradictoriamente, el Congreso Continental promovió, en 1777, una lotería nacional en nombre de la «grande y gloriosa causa americana».<sup>167</sup>

Durante la época de expansión hacia el oeste, las actividades de juego en Norteamérica desempeñaron un importante papel en la vida de su población, pues éstas constituían su principal fuente de diversión y entretenimiento. Carreras de caballos, peleas de gallos, juegos de cartas y billar eran su principal distracción; muchas de estas actividades se llevaban a cabo en locales dedicados aunque no en exclusiva, a ellos; es decir, se llevaban a cabo conjuntamente con otras actividades de recreación como el baile, la bebida y la prostitución. A estos sitios se les conocía de manera genérica como *salones*, los cuales era posible localizar a lo largo y ancho del lejano oeste de los Estados Unidos.

A principios del siglo XIX, las casas de juego ya proliferaban en Estados Unidos, aunque con características muy diferentes a los casinos ubicados en Europa, en donde se caracterizaban por ser lugares refinados y exclusivos.

Tras la compra del estado de Louisiana a Francia en 1803, se abrió un nuevo panorama al comercio y a la actividad agrícola a lo largo del río Mississippi. Bajo este contexto, Nueva Orleans fue la primera ciudad norteamericana en la que el juego desempeñó un importante papel dentro de su economía, ya que agricultores y propietarios

---

<sup>165</sup> Casino en línea: Es. "Historia del juego - de la Antigüedad hasta los casinos en línea", en <http://www.casinoen-linea.es/historia-del-juego.html>, (consulta: 05 de octubre de 2008). Carozos significa huesos, melocotón significa durazno.

<sup>166</sup> Idem.

<sup>167</sup> Idem.

de plantaciones se reunían periódicamente en ella para practicar un juego de cartas que los franceses llamaban *poque*, antecedente directo del actual juego de *poker*. De hecho, el primer casino norteamericano abre sus puertas en esta ciudad, en 1822 <sup>168</sup>

Poco a poco la visión de algunos empresarios norteamericanos les permitió comprender que se podrían obtener mayores dividendos de su inversión si se dedicaban a atender exclusivamente al interesante mercado que iban formando los grandes jugadores. Desde entonces empezaron a proliferar, por todo el país, locales especializados, más parecidos a los casinos actuales. Además aparecieron otros sistemas de operación, como los llamados casinos flotantes (o *riverboats*), <sup>169</sup> los cuales comenzaron a surgir a lo largo del río Mississippi, al igual que en toda la costa estadounidense, consistentes en grandes embarcaciones en las que a bordo se desarrollaban distintas actividades de recreo.

Paulatinamente, fueron naciendo casinos por todo el país. En muchas ciudades aparecían y desaparecían con facilidad, ya que durante el siglo XIX y los primeros años del siglo XX, se dieron muchos casos de legalización y deslegalización del juego en algunos estados.

Así, el juego floreció en ciudades mineras del Oeste, como Virginia City, Comstock y Deadwood; en ciudades ganaderas como Dodge City, en Kansas y también en muchas ciudades del sur del país, donde las carreras de caballos eran el juego de apuestas favorito entre la clase alta que iba a las carreras de Williamsburg, Fredericksburg, Annapolis y Alexandria. <sup>170</sup>

Las primeras referencias del juego en el siglo XIX se ubicaron principalmente en San Francisco, Nueva Orleans y Chicago. Sin embargo, esta referencia cambiaría de lugar a principios del siglo XX, al surgir, en los años treinta, la ciudad que estaría destinada a convertirse en la meca mundial del juego: Las Vegas, en el estado de Nevada, ciudad a cuyo origen y desarrollo dedicaremos más adelante, un apartado especial en esta investigación.

---

<sup>168</sup> Idem.

<sup>169</sup> ZonaCasinos.com, en <http://www.zona-casinos.es/historiacasinos.html>, (Consulta: 28 de febrero de 2010).

<sup>170</sup> Casino en línea Es, op. cit.

### **3.1.2 Surgimiento de los casinos en Estados Unidos.**

Las Vegas y Reno en Nevada y Atlantic City en New Jersey, son sólo algunos ejemplos de ciudades norteamericanas en las que hoy en día es posible encontrar los casinos más grandes y espectaculares del mundo. Sin embargo, es importante aclarar que los orígenes de la industria del juego moderno, paradójicamente se ubican en el continente europeo y no en territorio norteamericano.

Instalados en lugares exquisitamente decorados, los casinos ya operaban en Europa desde el S. XVIII. Uno de los más antiguos es el Casino alemán denominado *Baden-Baden*, inaugurado en el año 1748 por Edouard Benazet y cuyo diseño estuvo a cargo de artesanos franceses. Cabe agregar que pese a las diversas clausuras que ha sufrido a lo largo de su historia, el establecimiento sigue manteniendo abiertas sus puertas hasta el día de hoy.<sup>171</sup>

De igual modo, Europa es la sede del más famoso casino del mundo, el de *Montecarlo*, cuya historia se remonta a 1857 cuando a fin de favorecer sus finanzas, el Príncipe Carlos III lo llevó a Mónaco convirtiéndose rápidamente en el destino de moda para ricos y famosos de la época.

Los primeros casinos de Estados Unidos se establecieron durante la segunda mitad del siglo XIX y los primeros años del siglo XX. En muchas ciudades se construían y destruían con facilidad, ya que como mencionamos anteriormente, en esa época se dieron muchos casos de legalización y deslegalización del juego. Los primeros locales se encontraban en San Francisco, Nueva Orleans y Chicago, aunque poco a poco se fueron extendiendo por todo el país.

En el caso de Québec, Canadá, el titular del casino es el propio gobierno, el cual por medio de concesiones cede su operación a miembros de la iniciativa privada. De este modo, los casinos ubicados en esta provincia son administrados por la llamada *Loto Québec*, organización pública que tiene entre otros de sus propósitos, crear empleo, ofrecer más facilidades turísticas de clase internacional en Québec, generar una fuente adicional de ingresos para el Estado y, por último, retener las sumas gastadas por los quebequenses en los casinos en el extranjero.

Para cumplir con estos propósitos, *Loto-Québec*, ha creado tres filiales: *Société des casinos du Québec*, responsable de la creación y el funcionamiento de los casinos,

---

<sup>171</sup> “Jugar Casinos”, “Historia de los juegos de casino”, en <http://www.jugarcasinos.es/historia-casino/> (consultado el 20 de abril de 2010).

*Resto-Casino*, que participa en la operación de restaurantes y bares en casinos y *Casiloc*, responsable de la adquisición, construcción y gestión de instalaciones <sup>172</sup> En cambio, algunos casinos existentes en Argentina, son operados directamente por el gobierno. <sup>173</sup> En contraste, en la mayoría de los casos, los casinos en Estados Unidos pertenecen y/o son operados por particulares.

### 3.2 Tipos de casino en Estados Unidos.

En Estados Unidos, la industria del juego se encuentra clasificada, en una primera instancia, en las siguientes categorías generales.

**Casinos Comerciales:** Son casinos fundados y operados por compañías privadas en territorios no-Indios. Pueden estar asentados en tierra firme o bien, operar por medio de embarcaciones que se encuentran anclados en la rivera de los ríos. Hacia el año 2012, existían 464 casinos de este tipo, distribuidos en 17 estados de la Unión Americana:<sup>174</sup>

**Cuadro 3.2-1: Evolución del número de casinos en Estados Unidos**

ESTADO	NO. DE CASINOS COMERCIALES								
	AÑO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Colorado</i>		46	46	45	40	40	37	40	41
<i>Illinois</i>		9	9	9	9	9	9	10	10
<i>Indiana</i>		10	11	11	11	11	11	11	11
<i>Iowa</i>		13	16	17	14	14	14	15	15
<i>Kansas</i>		-	-	-	-	1	1	2	3
<i>Louisiana</i>		18	16	18	14	14	14	14	14
<i>Maine</i>		-	-	-	-	-	-	-	1
<i>Maryland</i>		-	-	-	-	-	1	1	2
<i>Michigan</i>		3	3	3	3	3	3	3	3
<i>Mississippi</i>		29	27	29	29	30	30	30	30
<i>Missouri</i>		11	11	12	12	12	12	12	13
<i>Nevada</i>		268	274	270	266	260	256	256	265
<i>New Jersey</i>		12	11	11	11	11	11	11	12
<i>Ohio</i>		-	-	-	-	-	-	-	3
<i>Pennsylvania</i>		-	-	6	1	3	4	4	5
<i>Dakota del Sur</i>		36	36	36	35	36	34	35	35

<sup>172</sup> Página oficial de Lotoquebec.com, en <http://www.casinosduquebec.com/montreal/fr/casinos-du-quebec#historique> (Consulta: 13 de noviembre de 2002).

<sup>173</sup> Gallo, Daniel, "En cinco años se abrieron 22 casinos en la Argentina", *La Nación* Información Nacional 05 de mayo de 2009, en [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1115483](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1115483) (consultado el 10 de marzo de 2010).

<sup>174</sup> American Gaming Association "Survey of Casino Entertainment 2013", Washington, D.C., documento PDF p. 4.

<i>West Virginia</i>	-	-	-	-	-	-	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>455</b>	<b>460</b>	<b>467</b>	<b>445</b>	<b>444</b>	<b>437</b>	<b>445</b>	<b>464</b>

**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association. "AGA Survey of Casino Entertainment", 2006 - 2013.

Como puede apreciarse, al término del período analizado, la tendencia de crecimiento en el número de casinos comerciales en Estados Unidos, resulta ligeramente positiva, ya que de un total de 455 establecimientos de este tipo que existían en 2005, este número aumentó en 9 unidades para 2011, siendo Pennsylvania y Kansas y los estados que en el período mostraron el mayor crecimiento en su número de casinos con 5, y 3 unidades, respectivamente, seguidos por Iowa, Maryland y Missouri con 2 establecimientos cada uno e Illinois, Indiana, Mississippi, y West Virginia, con 1 casino cada uno. De estas cifras se desprende que al menos en el período de análisis, existió un crecimiento más bien modesto en cuanto al número de casinos nuevos que abrieron sus puertas a nivel nacional

En contraparte, Colorado el estado que más decreció en 5 casinos, mientras que en segundo lugar se ubicó Louisiana con una disminución de 4 unidades al término de los ocho años analizados.

**Casinos Hipódromos:** Se trata de establecimientos cuya principal actividad está basada en apuestas de carreras de caballos y de los cuales destacan entre otros, los ubicados en Indianápolis, Indiana y Yorkers en Nueva York, por mencionar sólo algunos de los más importantes.

De acuerdo con la Asociación Americana del Juego, para 2012, ya existían 49 sitios de esta categoría en los Estados Unidos,<sup>175</sup> mismos que a continuación se enlistan:

**Cuadro 3.2-2: Evolución del número de casinos hipódromo en Estados Unidos**

ESTADO	NO. DE CASINOS HIPÓDROMO								
	AÑO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Delaware</i>		3	3	3	3	3	3	3	2
<i>Florida</i>		-	3	3	3	4	5	5	6
<i>Indiana</i>		-	-	-	2	2	2	2	2
<i>Iowa</i>		3	3	3	3	3	3	3	3
<i>Louisiana</i>		3	3	4	4	4	4	4	4
<i>Maine</i>		1	1	1	1	1	1	1	1
<i>Maryland</i>		-	-	-	-	-	-	1	1

<sup>175</sup> Idem.

<i>Nuevo Mexico</i>	5	5	5	5	5	5	5	5
<i>Nueva York</i>	5	8	8	8	8	8	9	9
<i>Ohio</i>	-	-	-	-	-	-	-	1
<i>Oklahoma</i>	3	3	3	3	2	2	2	2
<i>Pennsylvania</i>	-	2	5	6	6	6	6	6
<i>Rhode Island</i>	2	2	2	2	2	2	2	2
<i>West Virginia</i>	4	4	4	4	4	4	4	1
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>36</b>	<b>41</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>45</b>	<b>47</b>	<b>49</b>

**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association. "Survey of Casino Entertainment", 2006 - 2013.

A diferencia del reducido crecimiento de los casinos comerciales, en este caso el número de casinos hipódromo observó un interesante crecimiento que llegó al 59%, al pasar de 29 a 49 en un lapso de sólo 8 años, siendo Pennsylvania, Florida y Nueva York, los estados que se han visto más favorecidos con este crecimiento al observar un incremento de 6, 6 y 4 establecimientos de este tipo, respectivamente.

En el caso contrario, el estado que observó un mayor descenso, fue West Virginia, al pasar de 4 a 1 el número de casinos hipódromo en su territorio.

**Los Casinos Indios o Tribales**, Regulados desde 1988 por el Acta Regulatoria del Juego Indio (Indian Gaming Regulatory Act), estos casinos se encuentran clasificados en tres clases, las cuales por su importancia, se detallarán en el apartado 3.2.3 "Los casinos indios".

**Casas de juego de cartas;** Donde se juega predominantemente el poker, entre otros juegos de cartas. Su número era elevado, en 2005, a pesar de lo que sólo se localizaban en cinco estados de la Unión Americana:<sup>176</sup>

**Cuadro 3.2-3: Evolución del número de casas de cartas en Estados Unidos**

<b>ESTADO</b>	<b>NO. DE CASAS DE CARTAS</b>							
<i>AÑO</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>California</i>	94	91	91	91	90	89	89	88
<i>Florida</i>	15	16	18	22	26	23	24	25
<i>Minnesota</i>	1	1	1	2	2	2	2	2
<i>Montana</i>	289	493	494	468	354	281	288	227
<i>Washington</i>	146	112	103	111	116	115	114	71
<b>TOTAL</b>	<b>545</b>	<b>713</b>	<b>707</b>	<b>694</b>	<b>588</b>	<b>510</b>	<b>517</b>	<b>413</b>

**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association. "Survey of Casino Entertainment" 2006 - 2013.

<sup>176</sup> Idem



De estos, Washington y Montana son los estados que han observado el mayor número de cierres de este tipo de lugares, al bajar, de 146 a 71 y de 289 a 227, respectivamente. Por otra parte, Florida aumentó su número al pasar de 15 en 2005, a 25 en 2012.

**Dispositivos electrónicos de juego:** Constituidos básicamente por máquinas tragamonedas, de diferentes tipos y modalidades. Su evolución y actual distribución a lo largo del país, se detalla en el siguiente cuadro.<sup>177</sup>

**Cuadro 3.2-4: Evolución del número de Dispositivos Electrónicos de juego en Estados Unidos**

ESTADO	DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS DE JUEGO								
	AÑO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Illinois</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	1,194
<i>Louisiana</i>	2,411	2,298	2,351	2,293	2,272	2,195	2,159	2,071	
<i>Montana</i>	1,390	1,728	1,686	1,603	1,438	1,632	1,548	1,503	
<i>Nevada</i>	2,200	2,230	2,216	2,123	2,063	2,008	2,010	2,003	
<i>Oregon</i>	2,044	2,174	2,263	2,382	2,382	2,365	2,323	2,322	
<i>Dakota del Sur</i>	1,460	1,472	1,477	1,478	1,452	1,441	1,498	1,459	
<i>West Virginia</i>	1,742	1,665	1,663	1,616	1,608	1,568	1,552	1,490	
<b>TOTAL</b>	<b>10,247</b>	<b>11,567</b>	<b>11,656</b>	<b>11,495</b>	<b>11,215</b>	<b>11,209</b>	<b>11,091</b>	<b>12,042</b>	

**Fuente:** Elaboración propia., con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association. "AGA Survey of Casino Entertainment", 2006 - 2013.

Presentes en siete estados de la Unión Americana, los dispositivos electrónicos de juego han cobrado tal popularidad, que se ha propiciado un importante crecimiento en su número, al pasar de 10,247 en 2005 a 12,042 en 2012, lo que representa un incremento de 1,795 unidades en su total. Por estados, excluyendo el caso de Illinois, en el que no se contaba con registros previos, Oregon y Montana muestran el mayor crecimiento en el período con 278 y 113 dispositivos, respectivamente. En West Virginia, por el contrario, han cerrado 252 establecimientos de este tipo, seguido por el estado de Nevada con una disminución de 197 unidades.

Además de los anteriores establecimientos, existe también la lotería, la cual constituye otra forma de juego que se practica en los siguientes estados: Arizona,

<sup>177</sup> Idem.

Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Delaware, District of Columbia, Florida, Georgia, Idaho, Illinois, Indiana,, Iowa, Kansas, Kentucky,, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Missouri, Montana, Nebraska, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, North Dakota, Ohio,, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Texas, Vermont, Virginia, Washington, West Virginia, Wisconsin.

### ***3.2.1 Surgimiento de Las Vegas y las políticas públicas.***

La ciudad de Las Vegas se encuentra ubicada en el desierto de Mojave, zona en la que existían una serie de zonas húmedas, que el aventurero español Antonio Armijo denominó como Las Vegas, en 1829.

El área estaba escasamente habitada por los indios Paiutes. Los primeros blancos en asentarse fueron los mormones hacia 1855, fecha en la que estas tierras pasaron a formar parte de los Estados Unidos, ya que hasta entonces ese territorio pertenecía a nuestro país.

En 1864, el ejército norteamericano construyó el Fuerte Baker, circunstancia que representó un poderoso impulso al asentamiento de personas en esas tierras, pero no sería sino hasta el 15 de mayo de 1905, con la llegada del ferrocarril en ese año, que surge la ciudad de Las Vegas.<sup>178</sup>

En efecto, el surgimiento de Las Vegas, como la capital mundial del juego, tiene lugar hasta principios del Siglo XX, cuando el lugar, donde más tarde se asentaría la ciudad, no era más que un inhóspito paraje que empezaba a albergar a los trabajadores que llegaban para construir el ferrocarril.

En 1900, los manantiales que regaban las zonas húmedas de Las Vegas y que habían dado origen a su nombre, se canalizaron y permitieron una población estable alrededor del Fuerte y permitieron también surtir de agua a los trenes que viajaban entre Los Ángeles y Albuquerque.

Hacia 1910 se estableció en Estados Unidos una ley tan estricta en contra del juego, que incluso se prohibía la práctica de la conocida costumbre de los hombres del oeste, de apostar una bebida en un “volado”, lo cual provocó que poco a poco fuera

---

<sup>178</sup> DisfrutalasVegas.com, “Historia de Las Vegas”, en <http://www.disfrutalasvegas.com/historia> (consultado el 21 de abril de 2010).

surgiendo en la región un mercado negro del juego. Para esta época, la población de Las Vegas era ya de 900 habitantes aproximadamente, y de 3,321 en todo el Condado Clark.<sup>179</sup>

Ya para 1930, la población de Las Vegas era de 5,165 habitantes y fue por ese entonces cuando tres importantes acontecimientos habrían de definir en lo sucesivo el destino de Las Vegas, perfilándola como la futura capital mundial del juego.

1.- La legalización del juego en Las Vegas, hecho que ocurrió el 19 de marzo de 1931.<sup>180</sup> Este hecho es por demás relevante para la consolidación de la industria del juego en Nevada, pues durante muchos años fue el único estado que lo hizo.

Actualmente, son 39 los estados de la Unión Americana los que de una u otra manera, han legalizado el juego en su territorio. Sin embargo, Nevada fue el primer estado en todo el país que en este siglo legalizó la práctica de los juegos de azar con apuesta; el segundo estado en legalizar este tipo de juego fue New Jersey, lo cual sucedió hasta 1976 y, un par de años después, abrió sus puertas el primer casino en Atlantic City.<sup>181</sup>

2.- La liberalización de las Leyes estatales sobre divorcio, con lo que las separaciones podían ser logradas en tan sólo seis semanas.<sup>182</sup>

Este hecho llamó la atención de un gran número de parejas de todo el país, las cuales arribaron a Nevada, atraídas por la esperanza de terminar su relación matrimonial en mucho menos tiempo que el requerido en otros estados de la Unión Americana.

3.- La construcción de la Presa Hoover fue una obra provocó que la industria de la construcción comenzara a florecer en medio de la gran depresión norteamericana, fomentando un reforzamiento de la economía y produciendo un auge de la población en el Valle<sup>183</sup>

Con la llegada de los trabajadores encargados de construir la presa Hoover, muy próxima a la ciudad de las luces, la flexibilización de las Leyes en materia de divorcio y la legalización del juego, continuó el rápido crecimiento de Las Vegas.<sup>184</sup>

---

<sup>179</sup> Griffin, Dennis N., *The Battle for Las Vegas. The Law vs the Mob*, Huntington Press, Las Vegas, 2006, p. 6.

<sup>180</sup> Idem.

<sup>181</sup> American Gaming Association, Pivotal Dates in Gambling History, en [http://www.americangaming.org/Industry/factsheets/general\\_info\\_detail.cfv?id=12](http://www.americangaming.org/Industry/factsheets/general_info_detail.cfv?id=12) (consultado el 11 de diciembre de 2010).

<sup>182</sup> Griffin, Dennis N., op. cit. p. 6.

<sup>183</sup> Idem.

<sup>184</sup> "Zona Casinos", "Propietarios de casinos", en <http://www.zona-casinos.es/historiacasinos.html> (consultado el 20 de abril de 2010).

Hacia 1941, empezaron a abrir sus puertas grandes hoteles con casinos de juego. Los primeros fueron “El Rancho Las Vegas” (3 de abril de 1941) y “La Última Frontera” (30 de Octubre de 1942). Es conocido que muchos de las primeras inversiones que se hicieron en los casinos norteamericanos procedían del llamado “sindicato del crimen”; El Flamingo, uno de los más emblemáticos, fue mandado construir por el gángster “Bugsy” Siegel, el cual se inauguró en 1946.<sup>185</sup>

A mediados del siglo XX, Las Vegas ya era conocida mundialmente por su oferta de juego. Las inauguraciones de los nuevos casinos se hacían a través de fastuosas fiestas y algunas celebridades ayudaban a popularizar la ciudad aún más, como es el caso del llamado Rat Pack, un grupo de famosas personalidades que incluía rostros tan célebres como los de Frank Sinatra, Dean Martin y Sammy Davis Jr. Fue también el comienzo del vínculo de la mafia con los casinos, y aunque esta relación era del conocimiento público, la ciudad seguía rompiendo año tras año su record de visitantes.

Actualmente Las Vegas parece haberse desvinculado de su relación con el crimen organizado, gracias a las estrictas regulaciones de que ha sido objeto la industria del juego tanto a nivel federal como estatal y local. Su oferta es también más amplia, ya que abarca desde los grandes jugadores hasta aquellos visitantes que únicamente quieren probar suerte durante un fin de semana y divertirse en los casinos hoteles, lo que en términos de nuestra investigación, significa un importante viraje de las políticas públicas puestas en marcha, esta vez con intención de ampliar su mercado y protegerse de los embates que representa el desarrollo de la industria en otras latitudes nacionales e internacionales.

### **3.2.2 Los casinos de Las Vegas**

Los casinos de Las Vegas han evolucionado a pasos agigantados, desde aquellos que surgieron a principios de la década de los cuarenta del pasado siglo, hasta la actualidad. Su transformación no se ha quedado sólo en su imagen, sino que ha trascendido a su propio concepto.

Particularmente interesante resulta comentar la transformación que han experimentado los principales casinos, tanto en su organización y apariencia, como en su régimen de propiedad, lo que ha repercutido en la transformación misma de su estructura.

---

<sup>185</sup> Idem.

Para empezar, cabe señalar que lejos quedaron los días en que pequeñas sociedades, e incluso empresas de un sólo hombre, eran las propietarias de los casinos de Las Vegas. Hoy en día, grandes corporaciones y cadenas transnacionales de la industria turística son las propietarias habituales de la mayoría de los casinos que operan en Las Vegas y, en general, en el mundo.

Recordemos el caso del Flamingo, uno de los primeros grandes casinos que fue construido a todo lujo y abrió sus puertas por primera vez, en 1946, con los recursos aportados en su primera etapa de construcción por Bikky Wikerson, uno de los propietarios de la que fue, por aquel entonces, una famosa publicación llamada *Hollywood Reporter*. Al padecer severas penurias financieras provocadas como efecto de la II Guerra Mundial -que específicamente trajo como efecto el incremento en el precio de los materiales de construcción empleados en la edificación del establecimiento-, no tuvo más remedio que aceptar el apoyo económico de su socio incómodo, el famoso Benjamín “Bugsy” Siegel.

Tras la muerte de “Bugsy”, el 20 de junio de 1947, diferentes propietarios se hicieron cargo del Flamingo, hasta que, en 1972, la compañía Hilton se hizo cargo del casino, bautizándolo como Flamingo Hilton. Durante este período se le hicieron importantes remodelaciones. La importante operadora Harrah’s Entertainment se hizo propietaria del Flamingo en 1993, conservándolo aún hoy en día. Tras los muchos cambios realizados por la compañía Hilton, Harrah’s decidió volverlo a los orígenes, manteniendo únicamente el nombre de Flamingo, sin más agregados.<sup>186</sup>

Otro de los más famosos casinos y uno de los preferidos por Hollywood al hacerlo aparecer en películas como “El padrino II”, “Diamantes para la eternidad” y en “Viva Las Vegas”, protagonizada en 1964 por Elvis Presley, es sin duda El Tropicana. Actualmente, este casino es uno de los más grandes de Las Vegas con cerca de 6,000 habitaciones, cuya propiedad fue cedida recientemente (en 2006) por Aztar, su anterior operadora, mediante subasta que fue ganada por Columbia Sussex, una compañía de Kentucky.<sup>187</sup>

Otro de los mega casinos de Las Vegas es el Caesar’s Palace. Inspirado en el lujo con que vivían los nobles de la antigua Roma. El hotel fue inaugurado en agosto de 1996. Su propietario, Jay Sarno, un propietario de moteles de la zona, proyectó su construcción con tan sólo 680 habitaciones, cifra que al día de hoy ha sido ampliamente superada

---

<sup>186</sup> Idem.

<sup>187</sup> Idem.

gracias a las diversas remodelaciones de que ha sido objeto (1974, 1979, 1992, 2001 y 2005), gracias a las cuales, el hotel cuenta actualmente con 3,350 habitaciones.<sup>188</sup>

Finalmente, entre los mejores casinos de Las Vegas no podemos dejar de mencionar el que ha sido por su majestuosidad, uno de los más notables iconos de la ciudad desde su inauguración en 1993, el MGM Grand Las Vegas.

El multimillonario Kira Kerkorian es el máximo accionista de este gran casino, así como también lo era de los estudios de Hollywood Metro-Goldwyn-Mayer, por lo que el casino recibió el nombre de la empresa productora. En una ciudad en la que cada casino representa un tema, el elegido por el MGM Grand no podía haber sido otro que el de las grandes producciones de Hollywood. Tanto su emblema como la gran estatua dorada que adorna la entrada del recinto, están representados por el león rugiente que abre las películas de la Metro-Goldwyn-Mayer. Su inauguración se llevó a cabo el 18 de diciembre de 1993, celebrándose una fiesta temática del Mago de Oz para todos los asistentes.<sup>189</sup>

Aparte de los casinos mencionados, existen muchos otros de lujo como el Ballys, el Harra's, el Sahara, el Excalibur, el Riviera, el Circus Circus, el Strathosphere, el Monte carlo, el Planet Hoollywood, el Wynn, el Mandala Bay, The Palazzo, el Treasure Island, el Luxor, el Paris, el New York-New York, The Venetian y el Bellagio<sup>190</sup>, los cuales dominan el corazón de la ciudad.

Sin embargo, el éxito alcanzado por la industria del juego no es producto de la casualidad, es, por el contrario, resultado de la aplicación de una estrategia integral orientada a consolidar y multiplicar los beneficios que potencialmente se presentaron en sus orígenes.

De acuerdo al investigador Jesús David Pérez Esparza, entre los aspectos centrales de la estrategia implementada por la ciudad de Las Vegas para asegurar su exitosa industria del juego, pueden mencionarse los siguientes:

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.

---

<sup>188</sup> Idem.

<sup>189</sup> Idem.

<sup>190</sup> Taringa, "Top 23 casinos en Las Vegas+Yapa", en <http://www.taringa.net/posts/imagenes/2673781/Top-23-casinos-de-Las-Vegas-Yapa.html>, (consultado el 4 de abril de 2013).

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.

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.<sup>191</sup>

A la luz de los resultados observados en nuestro país, ninguno de estos puntos ha sido observado a raíz de la autorización para que casas de juego operen legalmente, lo que constituye evidentemente, una de las grandes diferencias entre las políticas adoptadas en materia de juegos de azar entre México y Estados Unidos.

### **3.2.3 Los casinos indios.**

Desde 1988, a raíz de la Ley Reglamentaria del Juego (ICRA), promovida por el Congreso de los Estados Unidos de América, muchas tribus de nativos americanos han construido sus propios casinos en tierras tribales, como una forma de procurar ingresos para la tribu. Debido a que las tribus son consideradas naciones “soberanas”, a menudo están exentas de las leyes estatales y locales que restringen el juego.<sup>192</sup> Sin embargo, la clase de los juegos de un casino indio, depende del permiso estatal.

El artículo I de la Constitución de los Estados Unidos, señala que “el Congreso tiene licencia para regular el comercio de las naciones extranjeras y de las tribus indias.” Obviamente, los indios americanos están bajo control jurisdiccional del gobierno federal, en lo referente al comercio, entre otros aspectos, a pesar de su entidad estatutaria “soberana”.<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> Pérez Esparza, Jesús David. “¿Cómo regular los casinos?. Una propuesta de política pública para mitigar los incentivos perversos de su legislación en México”. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, volumen 5, número 9, enero-junio, México, 2012, p. 107.

<sup>192</sup> Véase Mager Hois, Elisabeth A., *Lucha y resistencia de la tribu kikapú*, 2ª Ed., U.N.A.M., Facultad de Estudios Superiores Acatlán, México, 2008. pp. 185-199, respecto a la instalación del Kikapoo Lucky Eagle Casino en la Kikapoo Tradicional Tribal of Texas

<sup>193</sup> Véase Mager Hois, Elisabeth A., *Casinos y Poder: El caso del Kikapoo Lucky Eagle Casino*, CISAN, IIA, FES Acatlán, México, 2010, pp. 65-68.

Los indios americanos encontraron una atractiva laguna jurídica en el juego que naturalmente hace uso de las limitaciones y posibilidades de la reserva. La reserva no está bajo la jurisdicción de las autoridades locales o estatales lo que viene a significar la exención de todo tipo de impuestos locales, estatales o federales. A raíz de todo esto, el juego se ha convertido en uno de los principales instrumentos de políticas públicas que se han implementado hacia los indios americanos, a través del cual se les ha reportado independencia económica y dignidad sin la ayuda directa del gobierno federal, aunque por otra parte, ha constituido también uno de los más poderosos instrumentos de transculturización.<sup>194</sup>

El juego representa un gran negocio para los nativos americanos; algunos de los casinos instalados en las reservas indias se han convertido en los más grandes y rentables del mundo. Es indudable que los indios americanos han contemplado las posibilidades económicas de los casinos. El juego es un modo eficaz y probado de generar ingresos sin impuestos y como esto sucede dentro de los límites de una reserva. Se estima que el volumen de negocios resultante del juego en este tipo de comunidades se sitúa entre los diez y los mil millones de dólares. Los casinos indios norteamericanos, por tanto, son una industria floreciente. Las reservas de los indios norteamericanos ofrecen casinos, bingos, juegos y centros turísticos al mismo tiempo que ofertan otro tipo de servicios como hoteles y restaurantes.

Los nativos americanos consideran el juego como parte de su cultura y parte del ciclo de la vida, muerte y resurrección y que así debería seguir. Asimismo, toman el juego de azar como algo benéfico que fortalece su cultura tribal, aunque más que nada significa un ingreso empresarial. Más allá de todo esto, ellos rechazan los estereotipos argumentando que, pese al abuso de todo tipo de sustancias y alcohol que se presenta en algunas comunidades nativas de juego, un buen pellizco de lo recaudado se destina a la comunidad india y a organizaciones benéficas que luchan contra todo tipo de adicciones. No obstante, el problema de las adicciones sigue en aumento al integrarse a la cultura estadounidense, según Mager y Becky Millar.<sup>195</sup>

La cantidad de casinos ubicados en reservas y territorios indios de la Unión Americana, ha venido creciendo a un ritmo regular a partir de los últimos ocho años, pues según el reporte "Survey of Casino Entertainment 2013" de la American Gaming

---

<sup>194</sup> "Para Jugar en Casinoonline", "Casinos Indios", en <http://www.casinoonline.info/noticiascasino/casinosindios.html> (consultado el 20 de enero de 2011).

<sup>195</sup> Véase Mager Hois, Elisabeth A., op. cit., p. 96.



Association, en tan sólo en dicho período su número se incrementó en 60 unidades al pasar de 406 en 2005 a 466 en 2013, distribuidos en 28 estados de la Unión Americana.<sup>196</sup>

**Cuadro 3.2.3-1 Evolución del número de casinos indios en Estados Unidos**

ESTADO	NO. DE CASINOS INDIOS								
	AÑO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Alabama</i>		3	3	3	3	3	3	3	3
<i>Alaska</i>		3	3	3	3	3	3	2	2
<i>Arizona</i>		24	23	25	24	25	25	25	26
<i>California</i>		57	58	61	66	90	73	70	70
<i>Colorado</i>		2	2	2	2	2	2	2	2
<i>Connecticut</i>		2	2	2	2	2	2	2	2
<i>Florida</i>		7	8	8	8	8	8	8	8
<i>Idaho</i>		6	6	6	7	7	8	8	7
<i>Iowa</i>		4	1	1	1	1	1	1	3
<i>Kansas</i>		5	5	6	5	6	5	4	4
<i>Louisiana</i>		3	3	3	3	3	3	3	3
<i>Michigan</i>		17	15	19	18	20	21	24	22
<i>Minnesota</i>		32	20	34	31	38	38	38	39
<i>Mississippi</i>		2	2	2	2	2	3	3	3
<i>Missouri</i>		-	1	1	2	2	-	1	-
<i>Montana</i>		22	24	23	16	16	14	13	14
<i>Nebraska</i>		1	3	6	2	6	6	6	7
<i>Nevada</i>		4	-	3	3	3	3	3	3
<i>New Mexico</i>		21	21	21	21	22	23	22	21
<i>New York</i>		7	7	8	8	8	7	7	8
<i>North Carolina</i>		2	2	2	2	2	2	2	2
<i>North Dakota</i>		17	6	6	9	12	12	10	11
<i>Oklahoma</i>		83	79	95	96	106	107	114	114
<i>Oregon</i>		9	9	10	10	9	9	9	8
<i>South Dakota</i>		11	11	10	11	11	11	11	14
<i>Texas</i>		2	1	1	1	1	1	1	1

<sup>196</sup> American Gaming Association, *Survey of Casino Entertainment 2013*, Op. Cit., p.4.

<b>Washington</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>31</b>	<b>33</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>
<b>Wisconsin</b>	<b>27</b>	<b>24</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>33</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>31</b>
<b>Wyoming</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
<b>TOTAL</b>	<b>406</b>	<b>372</b>	<b>424</b>	<b>423</b>	<b>456</b>	<b>456</b>	<b>459</b>	<b>466</b>

**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association. "Survey of Casino Entertainment" 2006 - 2013.

De acuerdo a esta información, el número de casinos indios ubicados en el estado de Oklahoma, creció, en el período comprendido entre 2005 y 2012, un total de 31 unidades, al pasar de 83 a 114 casinos. En California, este crecimiento fue de 13 unidades ya que de 57 casinos que existían en ese estado al inicio del período mencionado, la cifra aumentó a 70 al final del mismo.

Otros estados que de igual manera observaron un crecimiento sustancial en su número de casinos indios, fueron Michigan, Minnesota y Nebraska, con 5, 7 y 6 casinos indios, respectivamente. Por otra parte, los estados que, por el contrario, vieron disminuido el número de casinos en sus comunidades indias fueron Montana, con 8 establecimientos menos; North Dakota, con 6 casinos por debajo de la cifra inicial y Iowa con 1, al igual que Missouri, al cerrar sus puertas el único casino de este tipo con el que contaba.

En el resto de los estados, el número de casinos indios se ha mantenido más o menos estable en cuanto al número de casinos indios instalados en su territorio.

Con el propósito de supervisar la operación de los casinos indios en todo el territorio norteamericano, así como el destino de sus ingresos, en 1988 la National Indian Gaming Commission expide el Acta Regulatoria del Juego Indio (Indian Gaming Regulatory Act).<sup>197</sup>

En dicha Acta se establecen tres categorías distintas de juego, denominadas clases de juegos con un distinto esquema regulador para cada una de ellas. Las características que definen cada clase de juego son las siguientes:

- Clase I.- El juego de esta clase se define como juego indio tradicional y juego social con premios mínimos y está dentro de la exclusiva jurisdicción de las tribus indias.<sup>198</sup>

<sup>197</sup> Abogados y Leyes, en <http://www.abogados-leyes.com/leyes-del-juego.html> (consultado el 26 de diciembre de 2010).

<sup>198</sup> WorldLingo, en [http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/es/Indian\\_Gaming\\_Regulatory\\_Act](http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/es/Indian_Gaming_Regulatory_Act) (consultado el 26 de diciembre de 2010).

- Clase II.- El juego de la clase II Incluye el juego conocido comúnmente como bingo (pudiendo éste ser o no, electrónico) y otros juegos similares al bingo El juego de la clase II también incluye juegos de tarjeta, es decir, juegos que se juegan exclusivamente en contra de otros jugadores, más que en contra de la casa o de un jugador que actúa como banco. El Acta excluye específicamente las máquinas de ranura. Las tribus conservan su autoridad, licencian y regulan el juego de la clase II siempre y cuando el estado, en el cual la tribu esté situada, permita este tipo de juego y el gobierno tribal adopte una ordenanza del juego aprobada por la Comisión, los gobiernos tribales son responsables de regular el juego de la clase II, bajo supervisión de la Comisión.<sup>199</sup>
- Clase III.- La definición del juego de la clase III es extremadamente amplia. Incluye todos los tipos de juego de clase I y de clase II, más las máquinas de ranura y ruleta, entre otros juegos típicos de casino; además es en gran medida, el tipo más importante de juego de las empresas tribales<sup>200</sup>. La clase III debe existir en un estado que permita el juego por cualquier propósito, por cualquier persona, o entidad y debe también ser autorizado por el gobierno federal bajo consideración del gobierno estatal. Además, debe haber un contrato negociado entre tribu y estado, que define cómo será conducido el juego clase III.<sup>201</sup>

### **3.3 Legalidad y casinos en Estados Unidos.**

En los Estados Unidos existen dos términos íntimamente relacionados que se utilizan para referirse al juego. El primero de ellos es la palabra *Gambling*, la cual se suele reservar para aquellos casos en los que la actividad del juego ha sido legalizada por la legislación aplicable o cuando esta actividad está exenta de las leyes penales. La segunda es *Gaming* y se utiliza generalmente para tratar una actividad que pueda ejecutar más allá de la legislación penal aplicable. Por ejemplo, jugar un juego de cartas desde un punto de vista puramente social, donde nadie gana nada que no sea una simple distracción, Ese tipo de juegos de azar fue excluido del alcance de la acción penal contra las leyes de juego en el estado donde tiene lugar el juego.<sup>202</sup>

<sup>199</sup> Idem.

<sup>200</sup> Véase Mager Hois, Elisabeth A., *Casinos y poder...*, op. cit. p.69.

<sup>201</sup> WorldLingo, op. cit.

<sup>202</sup> Gambling Laws US, com, en <http://www.gambling-law-us.com/> (consultado el 28 de diciembre de 2010).

En virtud de la Ley Federal de los EE.UU., el juego es legal en ese país y los estados son libres de regular o prohibir su práctica. De este modo, el juego ha sido legal en Nevada desde 1931.<sup>203</sup> Desde entonces, el juego constituye la columna vertebral de la economía del estado y, en particular, de la ciudad de Las Vegas, la cual se ha convertido en el más conocido destino de los juegos de azar en el mundo.

Hacia 1976, el juego fue legalizado en Atlantic City, Nueva Jersey, y en 1990, fue legalizada en Túnica, Mississippi, Esta autorización ha permitido que en estas ciudades se hayan desarrollado extensas zonas de casinos.

Es interesante aclarar que pese a que desde la década de los noventa del siglo anterior, el avance tecnológico permitió el funcionamiento de los casinos en línea, su operación en los Estados Unidos de este tipo de portales está prohibida desde 2006, debido a que el Congreso de este país aprobó, el 30 de septiembre de ese año, un proyecto de ley que hizo ilegales para los bancos y compañías de tarjetas de crédito, el procesar pagos a compañías de juego en línea procedentes de residentes en Estados Unidos. Dicho proyecto se convirtió en ley cuando el Presidente George Bush lo firmó el día 13 de octubre de ese año.<sup>204</sup>

### **3.3.1 Relación entre criminalidad y casinos.**

Ante la incertidumbre prevaleciente en torno a si la presencia de casinos en Estados Unidos es un factor que estimula o inhibe los índices delictivos, cabe hacer un comentario en el sentido de que no debemos olvidar que así como sucedió con el alcohol en la época de la Ley seca en ese país, el cual por ser comercializado de manera clandestina por las mafias, incrementó el tamaño y el poder de éstas de manera inmensurable, hasta que su venta se autorizó mediante la regulación correspondiente. A partir de entonces, en su inmensa mayoría, la venta de este producto se convirtió en una industria seria, manejada por empresarios o corporaciones serias y formales, así el juego es otro claro caso en el que la ilegalidad se combatió con legalidad, que lo reguló y se controló mediante la legislación correspondiente.

---

<sup>203</sup> Griffin, Dennis N., op. cit. p.6.

<sup>204</sup> 777 "It's all about gambling", en <http://es.777.com/articulos/historia-del-juego-en-linea> (consultado el 5 de octubre de 2008).

Ahora bien, la relación entre la criminalidad y los casinos, es un tema que en Estados Unidos despierta gran polémica entre sus impulsores y detractores, ya que mientras para sus promotores no existe una relación directa entre el incremento de los índices de criminalidad y los casinos en las zonas donde estos se encuentran presentes, para sus críticos resulta evidente que los casinos producen graves efectos negativos, entre los que se encuentra un incremento en la comisión de delitos, costo de servicio social, robos, pérdidas en los negocios y el empleo, quiebras y bancarrotas, suicidios, enfermedad (física y psicológica), aumentos en los costos regulatorios del gobierno, costos familiares, abuso monetario, bancarrotas, desfalcos, asesinatos, corrupción gubernamental, fraude, falsificación, tráfico de drogas, ausentismo laboral, endeudamiento, ansiedad, descuido de las obligaciones familiares y sociales, vagancia, derroche, mal vivencia, prostitución, alcoholismo y drogadicción y agiotismo, entre otros daños sociales.

En un artículo publicado por Ricardo Luis Mascheroni, se afirma que:

Según investigaciones serias, por cada 34 US\$ de beneficios se pierden 19 US\$ por costos sociales, una relación negativa de 5.65 a 1. Por lo que una economía que tolera casinos empeora en 156 dólares per cápita, si se compara con la misma economía donde el juego de casinos se prohíbe.

Esto permite afirmar a los investigadores, en razón de las cifras actualmente disponibles, que el juego de casinos no pasa un análisis de costo beneficio teóricamente fundado y teóricamente válido.

En un análisis más "optimista", los economistas Earl L. Grinols y David B. Mustard encontraron que "los costos de los casinos son por lo menos 1.9 veces más grandes que los beneficios". Cada dólar de utilidades.-y otros beneficios sociales- les cuestan a los contribuyentes al menos 1.90 dólares, derivados de la comisión de delitos, suicidios, bancarrotas y en los onerosos problemas sociales generados.

En algunas ciudades chicas con casinos que visité, las agencias de quiniela (que también viven del juego, pero permiten a muchas familias locales subsistir de esa actividad), prácticamente han desaparecido.<sup>205</sup>

Este mismo autor, Ricardo Luís Mascheroni, incorpora a la discusión, un aspecto de suma relevancia dentro del tema de las políticas públicas, ya que se refiere al destino de los recursos generados por el juego, en los siguientes términos:

Los ahorros y fondos destinados a gastos individuales diseminados, 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 u otros consumos que favorecerían la distribución del ingreso en espectros

---

<sup>205</sup> Mascheroni, Ricardo Luís, "Crisis económica + casinos = miseria e inseguridad", ELmercuriodigital.es, en <http://elmercuriodigital.es/content/view/14970/386/> (consultado el 16 de noviembre de 2009).

geográficos y poblacionales locales y regionales [...]. En los casos en que los casinos no son del Estado y sí de empresas extranjeras, las ganancias se remesan a sus casas matrices, por lo que esa masa dineraria desaparece de la región para nunca más volver, lo que es más peligroso en momentos de crisis como los que vivimos.

La exportación de divisas se perfecciona a través de los mecanismos siguientes: envío de utilidades, transferencias a la matriz extranjera, regalías por licencia, derechos de uso de marca, por uso de tecnología, por utilización de procesos, utilización de “know how”, los sueldos del personal directivo extranjero, costos de capacitación y el pago de otros insumos extranjeros.<sup>206</sup>

Consideramos que la apreciación anterior puede resultar relativamente cierta, ya que este análisis deja de lado diversos aspectos que es importante considerar, tales como la derrama económica, así como la generación de plazas directas e indirectas que la operación de un casino trae consigo. Tampoco considera que la operación de un casino requiere de la reinversión del capital, tanto para adquirir los insumos que se requieren para su funcionamiento, incluyendo la capacitación, salarios y prestaciones de sus trabajadores, como los necesarios para la construcción, mantenimiento y conservación de sus instalaciones y equipos, lo que representa una oportunidad para que empresas locales y regionales se conviertan en proveedoras y contratistas de las casas de juego, convirtiendo esta relación en un círculo virtuoso que además, crea fuentes de empleo que a su vez, abren la posibilidad de reducir los índices de delincuencia en la zona.

En contraparte, un trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de México, asegura que para poder valorar los beneficios o perjuicios por la introducción de los casinos en una localidad, es necesario revisar no sólo los factores de carácter económico, sino también los de carácter psicológico, social y cultural.<sup>207</sup>

De acuerdo a este estudio, los problemas asociados a los casinos se dividen en dos grandes categorías. La primera de ellas se refiere al problema del juego patológico, mientras que la segunda categoría, la cual es objeto del presente apartado, es la tasa de criminalidad basada en el desarrollo de estudios estadísticos.

Un análisis del *U.S. News & World Report*,<sup>208</sup> citado por Gustavo Meixueiro, autor del estudio en cuestión, encontró que:

---

<sup>206</sup> Idem.

<sup>207</sup> Meixueiro Najera, Gustavo, “Los Casinos y el crimen: la experiencia en los Estados Unidos”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento PDF, p.14.

<sup>208</sup> Shapiro, Joseph P., “America’s Gambling Fever”, *U.S. News & World Report*, 15 enero de 1996, p. 56. citado por Meixueiro Najera, Gustavo en “*Los casinos y el crimen: la experiencia en los Estados Unidos*” Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento PDF p. 3.

Las poblaciones con casinos habían experimentado un aumento en la tasa de criminalidad, mientras esta había disminuido en su conjunto en la nación. La tasa del crimen era más alta en las treinta y un ciudades que abrieron casinos en 1993 que el promedio nacional. Una investigación de Scott T. Horn hace una crítica a los resultados anteriores, ya que no consideraron el comportamiento de la criminalidad antes de que se establecieran los casinos y así determinar cuales eran sus principales causas.

En un estudio publicado en 1997, Horn calcula el promedio de la tasa de criminalidad en 15 ciudades en un periodo de cinco años antes y después del establecimiento de casinos. Siete de esas ciudades mostraron una tasa de criminalidad mayor, y en las ocho restantes la tasa fue menor. Una de las razones que ocasiona lo anterior es que el establecimiento de casinos trae consigo un incremento en el número de policías, además del propio aparato de seguridad privada que implementa el casino.<sup>209</sup>

Cabe señalarse que delitos como la prostitución, la drogadicción, robos y la delincuencia en general, son fenómenos sociales que en los Estados Unidos, han existido, existen y seguirán existiendo con y sin casinos.

### **3.3.2 Casinos y el crimen organizado en Estados Unidos.**

Con relación a la visión generalizada prevaleciente en un importante sector de la opinión pública, respecto a la estrecha relación existente entre la actividad de los casinos en Estados Unidos y el crimen organizado, el tema es igualmente abordado por el estudio en comento, al hacer referencia a un trabajo de la Asociación Americana del Juego (AGA), el cual señala que: “[...] la combinación de la fuerte regulación del estado y el involucramiento de compañías públicas en el juego desde fines de la década de los setentas, han eliminado los últimos vestigios de la influencia del crimen organizado en la industria”.<sup>210</sup>

No debe perderse de vista la noción que atribuye el posible incremento de las tasas de criminalidad en las localidades con casinos a orígenes multifactoriales en los que intervienen aspectos tanto demográficos como sociales, asociados, en la mayoría de los casos, a la confluencia de personas procedentes de diferentes localidades ajenas a donde se instalan este tipo de establecimientos. Dentro de esta perspectiva destaca la visión de Scout T. Horn, quien sostiene que la relación entre la tasa de criminalidad y el desarrollo

---

<sup>209</sup> Meixueiro Najera, Gustavo, op cit., p.3.

<sup>210</sup> Jeremy Margolis Altheimer & Gray, “Casinos and Crime: An Analysis of the Evidence”, American Gaming Association, 1997, p. 1, citado por Meixueiro Najera, Gustavo en “Los casinos y el crimen: la experiencia en los Estados Unidos” Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, documento PDF p.4.

de una comunidad es muy relativo, ya que “el aumento general en el crimen –si lo hubiera-, no se deberá a la apertura del casino, sino al aumento del número de delincuentes que acuden donde se encuentra un aumento de las víctimas potenciales”.<sup>211</sup>

Horn denomina como “efecto novedad” a aquel que produce un aumento en la tasa de criminalidad cuando se establece un casino en una comunidad, pero a medida que marginalmente aumenta el número de casinos en un área determinada, la criminalidad disminuye.<sup>212</sup> Este fenómeno puede explicarse en buena medida, con base en la mejor coordinación que con el tiempo suele darse entre los mecanismos de seguridad tanto pública como privada de la localidad.

Otros autores, apoyan la idea de que la presencia de casinos incrementa los índices de criminalidad en la localidad en que se establecen y sus alrededores, apoyados en el supuesto de que la creación de nuevos sitios de carácter público, proporciona mayores oportunidades para que los delincuentes desarrollen sus actividades delictivas. En este sentido, Hakim y Back sostienen que bajo esta lógica, un fenómeno similar se presenta cuando una industria o actividad de negocio de cualquier giro se instala en algún sitio, aún sin tratarse necesariamente de un casino. Sostienen que la causa de este incremento no es el casino en sí, sino que “en una región con depresión en su economía probablemente produzca un efecto similar”.<sup>213</sup>

### **3.4 Impacto económico de los casinos en Estados Unidos**

Uno de los más importantes aspectos del tema de los casinos es el efecto económico que provoca su presencia en las ciudades donde se encuentran ubicados. Este aspecto resulta trascendente no sólo por la generación de empleos directos e indirectos que produce y por la captación de impuestos para los gobiernos locales y estatales que origina, sino también por las repercusiones que su derrama económica tiene en general, para el aumento del bienestar de la población.

De este modo, por ejemplo, en el estado de Iowa:

---

<sup>211</sup> Scott T. Horn, “Casinos and Crime: Don’t Bet On It”, Department of Business & Economics Sallem College, Winston-Salem, NC, 1997, p. 1, citado por Meixueiro Najera, Gustavo, en op. cit., p. 6.

<sup>212</sup> Idem.

<sup>213</sup> Hakim Simon & Andrew J. Buck, “ Do Casinos Enhance Crime”, Journal of Criminal Justice, Vol. 17, 1989, p.5., citado por Meixueiro Najera, Gustavo en “*Los casinos y el crimen: la experiencia en los Estados Unidos*”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública., documento PDF, p. 4.



[,,] los casinos compraron más de \$293 millones de dólares en bienes y servicios, de compañías con sede en dicho estado. Esto representó cerca del 92% de su gasto total en productos, suministros y servicios en el año de 2008 y es un indicador de lo que sucede en otros estados y comunidades alrededor del país.<sup>214</sup>

En este sentido, los casinos comerciales representan una importante contribución a la economía de los Estados Unidos, ya que además de crear fuentes de trabajo directas, representan una identificable oportunidad de negocio para los proveedores de productos y prestadores de servicios del lugar, lo cual estimula, de manera importante el crecimiento de las economías locales.

### 3.4.1 Los ingresos económicos de los casinos en Estados Unidos.

Respecto a los efectos económicos que los casinos, hipódromos, salas de cartas y centros de terminales electrónicas de juego tienen en la Unión Americana, resulta conveniente apuntar lo que la Asociación Americana del Juego comenta en torno al impacto que a nivel nacional tiene la industria del juego. Cabe aclarar que los siguientes datos no consideran los efectos de los casinos en su modalidad de casinos nativos americanos.

De acuerdo a la citada Asociación Americana del Juego, el comportamiento de los ingresos reportados por los casinos comerciales mostró una tendencia sostenida a la alza durante el período comprendido entre los años de 2000 a 2007, revirtiéndose esta tendencia durante los años 2008 y 2009, para finalmente mostrar una leve recuperación en el año 2010, a partir del cual se observa una fuerte recuperación que se manifiesta en el crecimiento de este indicador durante dos años consecutivos.

**Cuadro 3.4.1-1: Ingresos económicos de los casinos en Estados Unidos**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
\$24.50	\$25.70	\$26.50	\$28.72	\$31.17	\$32.77	\$35.27	\$37.52	\$36.22	\$34.28	\$34.60	35.64	37.34

\* Cifras en miles de millones de dólares.

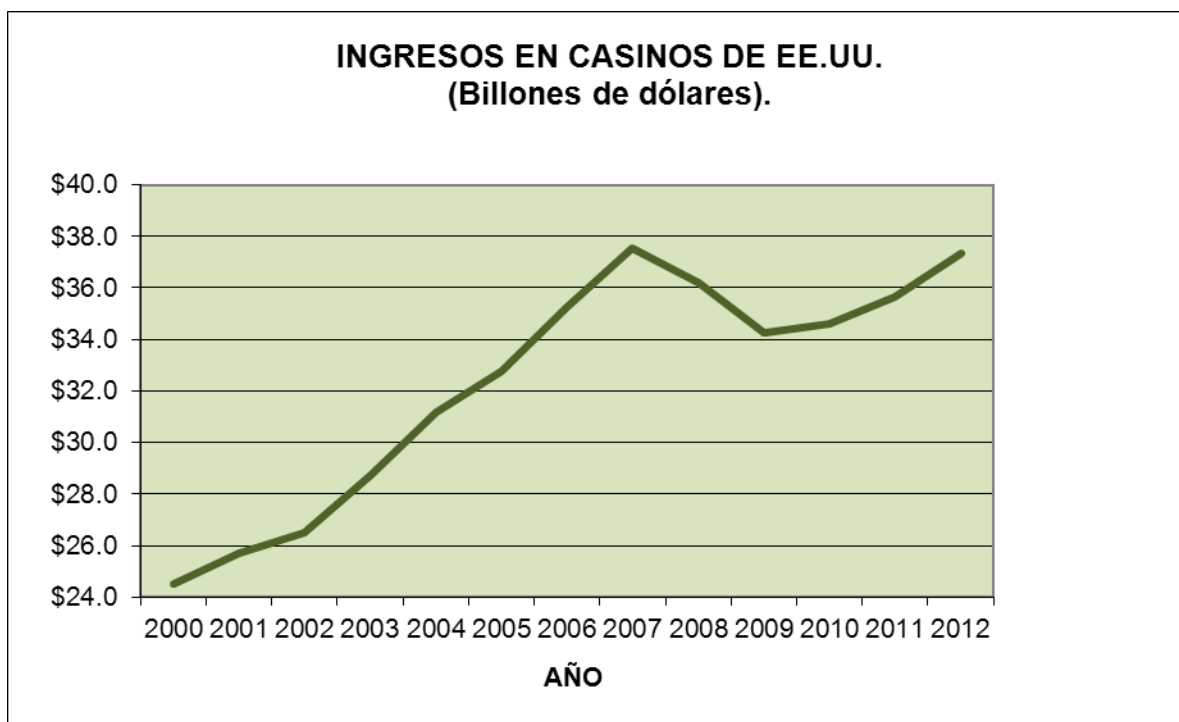
**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association. "AGA Survey of Casino Entertainment" 2001 – 2013.

<sup>214</sup> American Gaming Association "The commercial casino industry and the economy. Industry contributions", en [http://www.americangaming.org/Industry/factsheets/general\\_info\\_detail.cfv?id=39](http://www.americangaming.org/Industry/factsheets/general_info_detail.cfv?id=39) (consultado el 10 de diciembre de 2010).

Como puede apreciarse, el crecimiento del presente indicador mostró continuidad desde el año 2000, año en que se reportaron ingresos por 24.50 mil millones de dólares, hasta el año 2007, período en el que alcanzó la cifra de 37.52 mil millones de dólares. Como efecto de la recesión económica, en 2008 inició un notable descenso en los ingresos al ubicarse éstos en los 36.22 mil millones de dólares, tendencia negativa que siguió presentándose en 2009 cuando se ubicó en los 34.28 mil millones de dólares. A partir del año 2010 ha iniciado una importante recuperación en los ingresos de los casinos comerciales, la cual alcanza ya los tres años consecutivos, siendo la cifra más reciente disponible la del año 2012, la cual se ubica en los 37.34 mil millones de dólares, apenas ligeramente inferior a la registrada en 2007, cuando se alcanzó la cifra record de este indicador.

De manera gráfica, el comportamiento mostrado por los ingresos económicos reportados por los casinos en Estados Unidos durante los últimos años, se aprecia de la siguiente manera:

**Gráfica 3.4.1-1: Ingresos económicos de los casinos en Estados Unidos**



**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información del Cuadro No. 9 “Ingresos económicos de los casinos en Estados Unidos”.

Respecto a la información de los ingresos generados por los casinos en cada estado, durante 2011, los más sobresalientes fueron en orden de importancia, los

siguientes: Kansas, con un incremento de 603.7%, al registrar 341.15 millones de dólares, respecto a los 48.48 millones del año anterior. Resulta necesario aclarar que este espectacular incremento obedece a la apertura de un nuevo casino en ese estado en 2012. Kansas registra un aumento de sus ingresos provenientes de sus casinos, con un 28.3%, Maryland, con un 142.6% y Nueva York, con un 43.1%. En contraparte, los estados que observaron un mayor decremento en los ingresos de sus casinos en 2012, con relación al año anterior, fueron Delaware con -4.7%, Indiana con un -4.0% y Missouri, con un -2.2% <sup>215</sup>

<b>Cuadro 3.4.1-2: Ingresos económicos de los casinos en Estados Unidos, estado por estado, comparativo con año anterior</b>			
<b>ESTADO</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Dif. %</b>
Colorado	750.11 millones	766.25 millones	+2.2%
Delaware	552.37 millones	526.67 millones	- 4.7%
Florida	381.72 millones	427.89 millones	+12.1
Illinois	1.48 billones	1.64 billones	+10.9
Indiana	2.72 billones	2.61 billones	- 4.0
Iowa	1.42 billones	1.47 billones	+ 3.5
Kansas	48.8 millones	341.15 millones	+ 603.7
Louisiana	2.37 billones	2.40 billones	+ 1.3
Maine	59.45 millones	99.22 millones	+ 66.9
Maryland	155.71 millones	377.81 millones	+ 142.6
Michigan	1.42 billones	1.42 billones	- 0.5
Mississippi	2.24 billones	2.25 billones	+ 0.5
Missouri	1.81 billones	1.77 billones	- 2.2
Nevada	10.70 billones	10.86 billones	+1.5
New Jersey	3.32 billones	3.05 billones	- 8.0
New México	248.92 millones	241.48 millones	- 3.0
New York	1.26 billones	7.80 billones	+ 43.1
Ohio	N.A.	429.83 millones	N.A
Oklahoma	106.23 millones	113.06 millones	+ 6.4
Pensylvania	3.02 billones	3.16 billones	+ 4.6
Rhode Island	512.86 millones	527.96 millones	+ 2.9
South Dakota	100.90 millones	107.36 millones	+ 6.4
West Virginia	958.70 millones	948.81 millones	- 1.0

**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association. "AGA Survey of Casino Entertainment" 2013.

### **3.4.2 Empleos generados por los casinos en Estados Unidos.**

Por lo que se refiere a la generación de empleos, durante 2012, los casinos comerciales en Estados Unidos llevaron a cabo la contratación de manera directa de un total de

<sup>215</sup>. American Gaming Association, Survey of Casino Entertainment 2013. Op. Cit. p. 5.

332,075 trabajadores en los 23 estados que durante ese año operaron este tipo de establecimientos. Esta cifra representa un -0.9% menor que los empleos generados durante 2011, año en que se alcanzó la cifra de 335,108 plazas generadas por este mismo concepto.<sup>216</sup> El comportamiento que, durante los últimos años observaron los casinos como fuentes generadoras de empleos directos en los Estados Unidos, se muestra en el siguiente cuadro y su respectiva gráfica:<sup>217</sup>

**Cuadro 3.4.2-1: Empleos directos generados por los casinos en Estados Unidos**

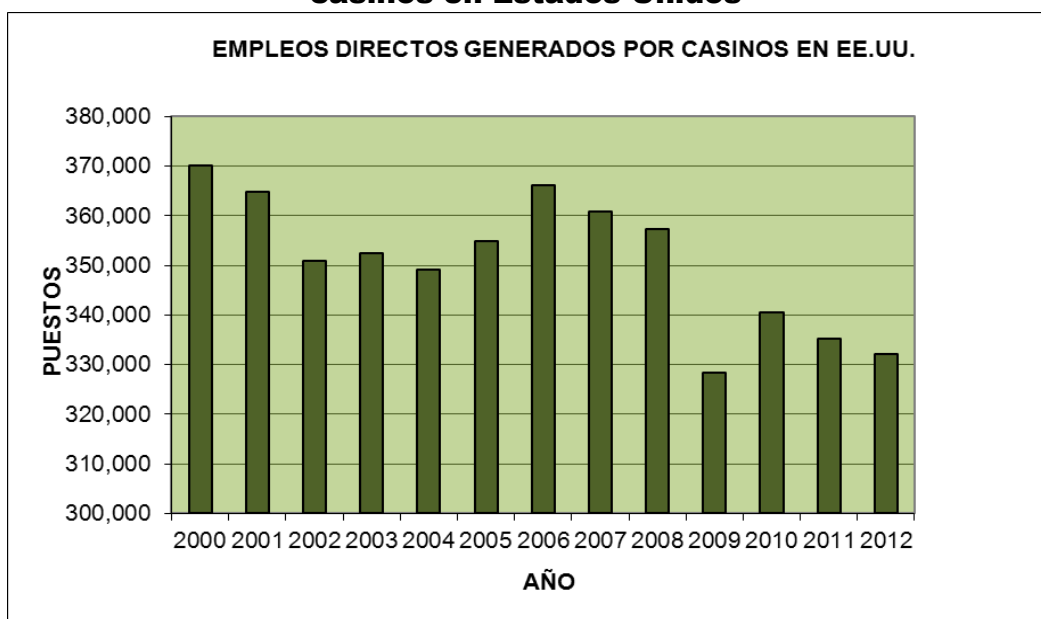
<b>AÑO</b>	<b>PUESTOS DIRECTOS</b>
<b>2000</b>	<b>370,207</b>
<b>2001</b>	<b>364,804</b>
<b>2002</b>	<b>350,957</b>
<b>2003</b>	<b>352,428</b>
<b>2004</b>	<b>349,210</b>
<b>2005</b>	<b>354,924</b>
<b>2006</b>	<b>366,197</b>
<b>2007</b>	<b>360,818</b>
<b>2008</b>	<b>357,314</b>
<b>2009</b>	<b>328,377</b>
<b>2010</b>	<b>340,564</b>
<b>2011</b>	<b>335,108</b>
<b>2012</b>	<b>332,075</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association. "Survey of Casino Entertainment" 2001 - 2012.

<sup>216</sup> Ibidem. p. 7.

<sup>217</sup> Elaboración propia con información recopilada de los informes anuales de la American Gaming Association. "Survey of Casino Entertainment 2001-2012".

**Gráfica 3.4.2-1: Empleos directos generados por los casinos en Estados Unidos**



**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información del Cuadro No. 11 “Empleos directos generados por los casinos en Estados Unidos”.

De acuerdo a esta información, a principios de la década (año 2000), se generó el mayor número de empleos con 370,207 plazas, percibiéndose a partir de entonces un descenso en este indicador durante los siguientes dos años consecutivos al registrarse la generación de 364,804 y 350,957 plazas durante 2001 y 2002, respectivamente, tendencia que se contuvo ligeramente en 2003, cuando la cifra de empleos subió a 352,428, continuando su descenso un año después al registrarse en 2004, un total de 349,210 empleos.

La generación de empleos muestra nuevamente una recuperación durante los siguientes dos años al contabilizarse 354,924 y 366,197 plazas de trabajo durante los años de 2005 y 2006. A partir de entonces inicia nuevamente una caída del indicador que dura tres años, las cifras que corresponden a los años 2007, 2008 y 2009, son en ese orden, las de 360,818, 357,314 y 328,377 plazas. Una importante recuperación del empleo directo en los casinos de la unión americana, es evidente en 2010, cuando su cantidad experimenta un salto ascendente de más de 12 mil plazas, aunque este indicador desciende una vez más para 2011 y 2012.

Por estados, Nevada es el que registra un mayor número de plazas laborales en 2011 con 170,206, aunque, con respecto al año anterior muestra una sensible

disminución del 2.4%, equivalente a más de 4,000 plazas. New Jersey por su parte, fue el estado que más destacó en crecimiento de fuentes de trabajo al registrar un 5.8%, de incremento con relación a los 32,823 empleos del 2011., seguido por Nueva York y Michigan 9.9% y 9.2%, respectivamente.<sup>218</sup>

En contraste, Maryland es el estado que reporta un menor número de empleos en 2012 con 499 plazas, aunque con respecto al año anterior observa un importante crecimiento del 72.1% al abrirse en este año un nuevo establecimiento que se suma al ya existente en ese estado, seguido por Oklahoma y Nuevo México con un -3.9%, y 1.3%, equivalente a 35 y 12 plazas menos, respectivamente. Maine, es otro de los estados que menos empleos de este tipo genera, aunque con respecto al año anterior mostró uno de los mayores crecimientos al registrar un 141.8%.

No se omite mencionar que el estancamiento en lo que se refiere a empleos generados por esta industria durante este último año es, sin duda alguna, reflejo de los efectos que la recesión económica ha traído para la población de los Estados Unidos, la cual ha visto disminuir los recursos que puede dedicar al entretenimiento.

El comportamiento observado por la generación de empleos por cada uno de los estados entre 2011 y 2012, puede observarse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3.4.2-2: Empleos directos generados por estado en Estados Unidos**

ESTADO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Nevada</i>	204,874	205,151	191,759	192,812	191,620	202,209	215,041	201,953	202,216	177,397	175,024	174,381	170,206
<i>New Jersey</i>	47,426	45,592	44,820	46,159	45,501	44,542	45,043	40,788	38,585	36,377	34,145	32,823	34,726
<i>Mississippi</i>	34,209	32,510	31,343	30,377	28,932	28,820	29,529	30,572	28,740	25,739	24,707	23,721	23,377
<i>Louisiana</i>	18,430	18,620	18,329	20,775	20,048	18,471	17,859	18,009	17,268	17,610	16,873	17,207	15,061
<i>Indiana</i>	17,023	16,000	16,555	16,555	17,377	15,060	15,600	15,671	16,040	15,857	14,144	14,079	12,543
<i>Pensylvania</i>								4,877	5,869	9,126	12,664	9,897	10,162
<i>Missouri</i>	10,339	10,516	11,500	10,700	11,200	11,100	10,900	12,160	11,658	10,961	11,071	10,435	9,631
<i>Iowa</i>	10,000	9,226	8,799	8,764	8,799	8,564	9,732	10,434	9,946	9,241	8,915	9,384	9,558
<i>Colorado</i>	7,669	7,132	7,132	7,364	7,703	8,029	7,829	7,925	9,073	8,821	8,589	9,263	9,278
<i>Illinois</i>	11,000	11,000	10,923	9,101	8,628	8,987	8,819	8,337	7,711	7,083	6,892	7,911	7,687
<i>Michigan</i>	7,835	7,599	8,296	8,087	7,572	7,187	6,961	7,650	8,568	8,122	8,067	7,303	7,972
<i>Nueva York</i>										3,180	3,465	4,762	5,233
<i>Ohio</i>												ND	4,197
<i>South Dakota</i>	1,402	1,458	1,511	7,734	1,830	1,955	2,003	1,558	1,640	1,593	1,512	1,647	1,686
<i>West Virginia</i>										4,688	4,528	4,475	4,351
<i>Delaware</i>										2,363	3,245	2,730	2,775
<i>Florida</i>										2,156	2,533	2,601	3,319
<i>New México</i>										1,446	1,423	930	918
<i>Oklahoma</i>										1,097	770	905	870

<sup>218</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment 2013". Op. cit. p. 71.

<i>Maine</i>										303	385	364	879
<i>Maryland</i>											309	290	499
<i>Kansas</i>										278	303	N/D	1,344
<i>Rhode Island</i>										1,300	ND	ND	ND
TOTAL	370,207	364,804	350,957	352,428	349,210	354,924	369,316	359,934	357,314	344,910	340,564	335,108	332,075

**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2001 - 2013.

Este cuadro muestra un aspecto interesante: Como puede observarse, el número de empleos directos existentes al principio del período, es mayor que el que se observa al final del mismo. Ello a pesar de que en los últimos años se agregaron las plazas laborales de 11 estados que a lo largo del período legalizaron el juego con apuestas en su territorio. Asimismo se observa que el mayor desplome del empleo, en el período analizado, se presenta entre los años 2006 y 2007, cuando el empleo generado por la industria del juego en Estados Unidos tiene una pérdida de casi diez mil plazas y desde ahí su tendencia a la baja se ha mantenido constante.

Paradójicamente, el estado que ha sufrido la más dramática caída en este tipo de empleos, es Nevada, en donde tan sólo en 10 años se han perdido más de 30,000 puestos de trabajo.

### **3.4.3 Salarios percibidos por los trabajadores de casinos en Estados Unidos**

Es importante apuntar que los sueldos y salarios, incluyendo prestaciones y propinas, que durante 2012 percibieron los trabajadores empleados por los casinos en los Estados Unidos de Norteamérica, mostraron también un incremento respecto al año anterior, como consecuencia quizá de la recuperación observada en ese año por los ingresos de los casinos, pasando de los 13.3 mil millones de dólares en 2010<sup>219</sup> a 12.9 mil millones de dólares en 2011<sup>220</sup> y a 13.2 mil millones en 2012.<sup>221</sup>

En resumen, los sueldos percibidos por el total de trabajadores empleados por los casinos en los Estados Unidos de América, incluyendo prestaciones y propinas, durante los últimos años, fueron los siguientes:

<sup>219</sup> AGA Survey of Casino Entertainment 2011. op. cit., p. 7

<sup>220</sup> AGA Survey of Casino Entertainment 2012. op. cit., p. 7

<sup>221</sup> AGA Survey of Casino Entertainment 2013. op. cit., p. 7

**Cuadro 3.4.3-1: Sueldos percibidos anualmente por todos los trabajadores de casinos en Estados Unidos**

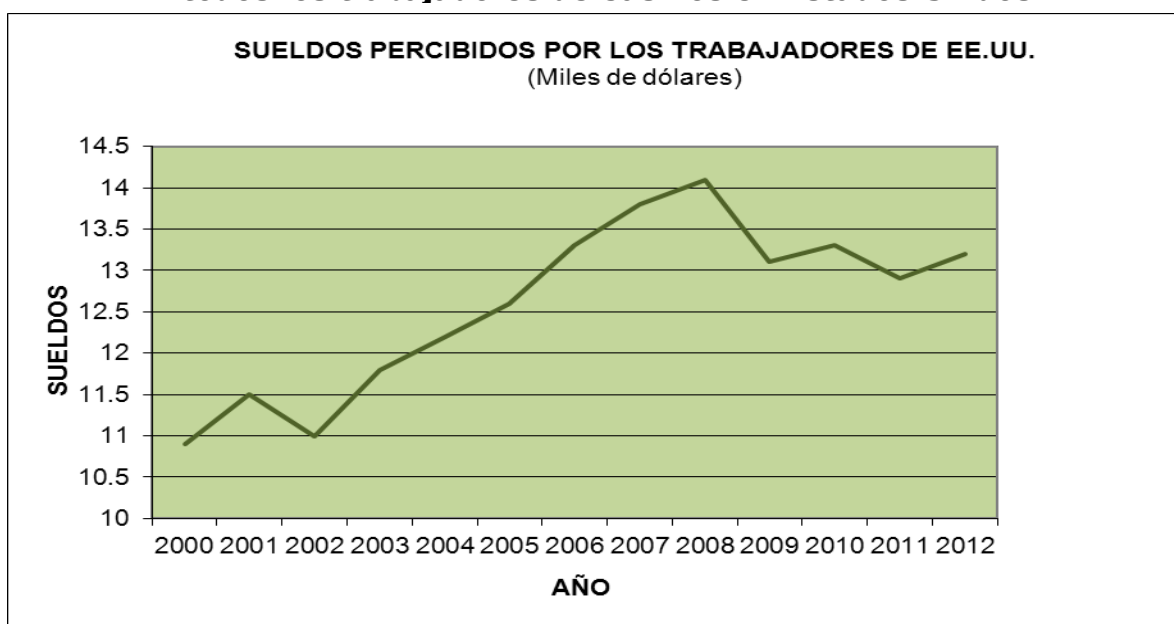
<b>AÑO</b>	<b>SUELDOS</b>
2000	10.9
2001	11.5
2002	11.0
2003	11.8
2004	12.2
2005	12.6
2006	13.3
2007	13.8
2008	14.1
2009	13.1
2010	13.3
2011	12.9
2012	13.2

\* Cifras en miles de millones de dólares.

**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2001 - 2013.

Asimismo, dada la importancia del presente indicador, a continuación se presenta una gráfica de su comportamiento:

**Gráfica 3.4.3-1: Sueldos percibidos anualmente por todos los trabajadores de casinos en Estados Unidos**



**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información del Cuadro No. 13 "Sueldos percibidos anualmente por todos los trabajadores de casinos en Estados Unidos".



Salvo por la recaída que se observa en el año 2002, el comportamiento de este indicador se mantiene constante durante la mayor parte del período, hasta 2009 cuando se experimenta la mayor caída del mismo al ubicarse en 13.1, mil millones de dólares por abajo del año anterior, reflejo indudable de los efectos que la crisis financiera en Estados Unidos, tuvo específicamente en esta industria.

### **3.4.4 Impuestos generados por los casinos en Estados Unidos**

Los gobiernos, tanto locales como estatales, de las entidades donde se han instalado los casinos en Estados Unidos, también se han visto beneficiados por la actividad de esta industria; muestra de ello es que durante 2012 se ha observado un incremento de las contribuciones que los casinos realizan a través de impuestos directos a los estados y comunidades en los que se localizan. La cifra que por este concepto aportaron los casinos, se ubicó en dicho año en los 8.60 mil millones de dólares, lo que equivale a un 8.5% de incremento respecto al año anterior.<sup>222</sup>

Los impuestos pagados por los casinos a las autoridades de cada estado durante 2011 y 2012, así como la variación entre ambos años, se muestran de manera detallada en el cuadro que se presenta a continuación:

**Cuadro 3.4.4-1: Impuestos pagados por los casinos en Estados Unidos (Comparativo 2012 vs. 2011)**

<b>ESTADO</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Var.</b>
<b>COLORADO</b>	102.17 millones	104.26 millones	+2.0%
<b>DELAWARE</b>	230.16 millones	217.44 millones	-5.5%
<b>FLORIDA</b>	143.60 millones	161.76 millones	+12.6%
<b>ILINOIS</b>	489.42 millones	574.34 millones	+17.4%
<b>INDIANA</b>	846.37 millones	806.56 millones	-4.7%
<b>IOWA</b>	321.53 millones	334.43 millones	+4.0%
<b>KANSAS</b>	13.08 millones	92.17 millones	+604.7%
<b>LOUISIANA</b>	573.19 millones	579.45 millones	+1.1%
<b>MAINE</b>	29.06 millones	43.11 millones	+48.3%
<b>MARYLAND</b>	89.53 millones	218.20 millones	+143.7%
<b>MICHIGAN</b>	320.67 millones	319.75 millones	-0.3%

<sup>222</sup> Ibidem p. 6.

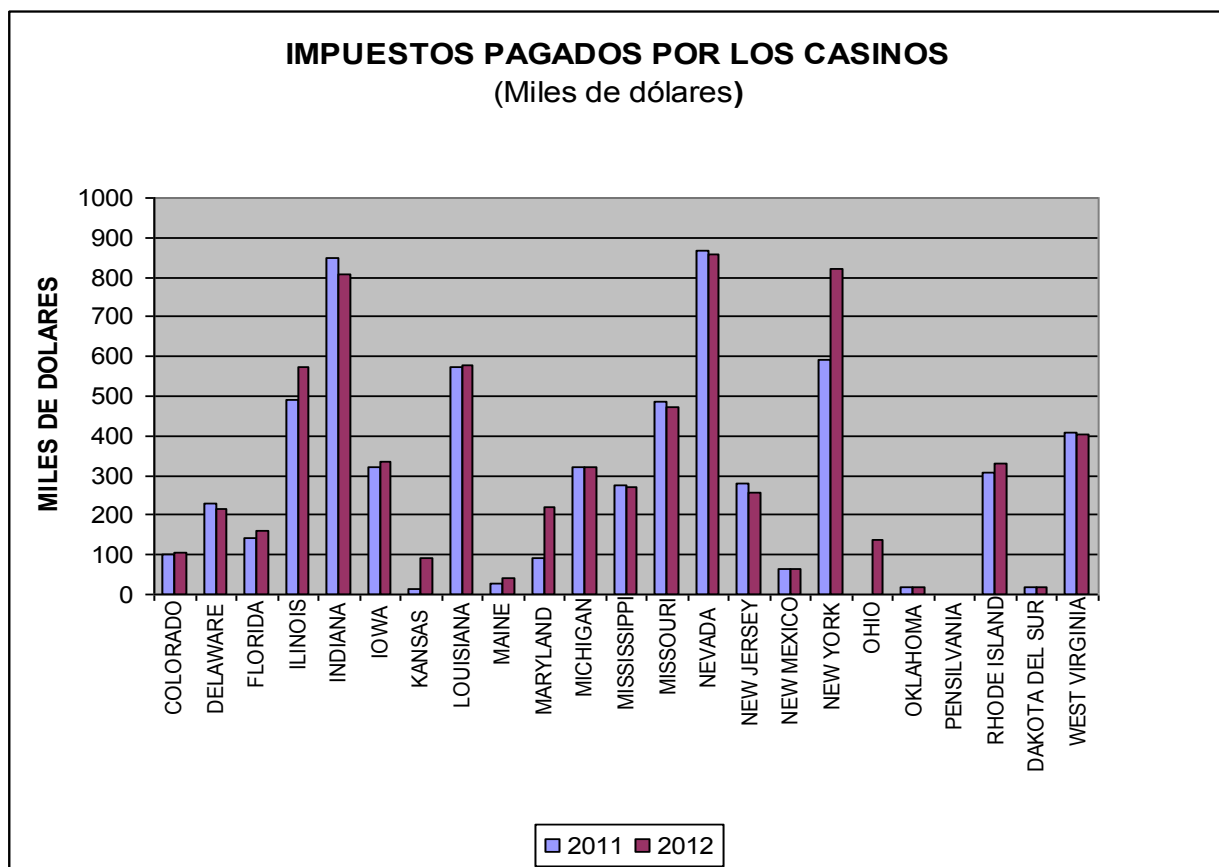
<b>MISSISSIPPI</b>	<b>274.42 millones</b>	<b>272.73 millones</b>	<b>-0.6%</b>
<b>MISSOURI</b>	<b>484.83 millones</b>	<b>471.41 millones</b>	<b>-2.9%</b>
<b>NEVADA</b>	<b>866.25 millones</b>	<b>858.60 millones</b>	<b>+0.4%</b>
<b>NEW JERSEY</b>	<b>277.60 millones</b>	<b>254.84 millones</b>	<b>-8.2%</b>
<b>NEW MEXICO</b>	<b>64.72 millones</b>	<b>62.79 millones</b>	<b>-3.0%</b>
<b>NEW YORK</b>	<b>593.40 millones</b>	<b>822.67 millones</b>	<b>+28.6%</b>
<b>OHIO</b>	<b>N.A.</b>	<b>138.18 millones</b>	<b>N.A.</b>
<b>OKLAHOMA</b>	<b>18.30 millones</b>	<b>20.38 millones</b>	<b>+11.4%</b>
<b>PENSILVANIA</b>	<b>1.456 billones</b>	<b>1.487 billones</b>	<b>+2.1%</b>
<b>RHODE ISLAND</b>	<b>308.71 millones</b>	<b>328.98 millones</b>	<b>+6.5%</b>
<b>DAKOTA DEL SUR</b>	<b>16.36 millones</b>	<b>16.62 millones</b>	<b>+1.6%</b>
<b>WEST VIRGINIA</b>	<b>406.46 millones</b>	<b>402.50 millones</b>	<b>-1.0%</b>

\* Cifras expresadas en millones de dólares.

**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2012 - 2013.

Para facilitar una mejor apreciación de estas cifras comparativas, estos mismos datos se presentan a continuación, de manera gráfica:

**Gráfica 3.4.4-1: Impuestos pagados por los casinos en Estados Unidos (Comparativo 2011 vs. 2012)**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la información del Cuadro No. 14 "Impuestos pagados por los casinos en Estados Unidos".

En Nevada, el estado más importante para la industria del juego en Estados Unidos, se observó una variación negativa de 0.4%, en 2012 con respecto a 2011, equivalente a una disminución de unos miles de dólares. En cambio, en New Jersey, el segundo estado en importancia, esta variación fue de -8.2%, lo que significó que el gobierno dejó de percibir alrededor de casi 27 millones de dólares

Otros importantes estados que experimentaron un ascenso en sus ingresos proveniente del juego con apuestas, fueron Kansas y Maryland, los que vieron subir este indicador en 604.7% y 143.7%, respectivamente, a diferencia de Indiana y Missouri, que sufrieron una baja de los ingresos provenientes de este concepto, de alrededor de 40 y 13 millones de dólares, respectivamente,

### ***3.4.5 Los visitantes a los casinos en Estados Unidos.***

A lo largo de los años analizados, es posible observar dos momentos particulares en los que los datos expuestos tienden a decrecer; ninguna de estas etapas puede considerarse como exclusiva de la industria del juego, ya que la primera corresponde a 2002, año en que la economía, no sólo de Estados Unidos, sino la de la mayoría de los países del mundo, experimentó los severos afectos de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, acaecidos en territorio norteamericano.

El segundo de estos momentos se presenta en 2008, el cual coincide con el inicio de una de las mayores crisis económica y financiera experimentadas a nivel mundial en los últimos tiempos. Pese a estas circunstancias, hay un dato que por su importancia no se puede soslayar, se trata del número de estadounidenses mayores de edad que visitaron algún casino en el país, al menos en una ocasión, durante el año 2012.

Para referenciar este dato, vale la pena destacar que durante dicho año, la población de 21 años de edad o más en Estados Unidos, ascendió a 223.7 millones de personas.<sup>223</sup> De este universo, un 34%; es decir, 76.1 millones de personas acudieron al menos una vez durante el año a un casino,<sup>224</sup> lo que equivale a decir que más de uno de cada tres habitantes de esa edad en Estados Unidos, visitaron al menos en una oportunidad uno de los llamados casinos comerciales. Este número de visitantes resulta mayor en casi 17 millones de personas, al registrado por el mismo concepto un año atrás,

---

<sup>223</sup> Ibid...p. 23.

<sup>224</sup> Idem.

ya que en 2011, fueron 59.7 millones los asistentes a casinos.<sup>225</sup> Dicho dato, además de interesante, ayuda a dimensionar con mayor precisión la importancia que el juego representa para la cultura y sociedad actual de ese país.

Resulta conveniente añadir que de acuerdo a la Asociación Americana del Juego, en términos generales, los juegos de casino que en 2012 resultaron más populares entre sus asistentes fueron en primer lugar, las máquinas tragamonedas, con un 61% de las preferencias. En los siguientes lugares se ubican el blackjack con un 19%, la ruleta, con un 8% y el poker con un 4%. Al igual de los dados, los que igualmente alcanzaron un 4% entre las preferencias, aunque en el caso de los adultos mayores, estos últimos ocuparon un mejor nivel de preferencia con un 7% sobre el 5% que alcanzó el poker en este segmento en particular.<sup>226</sup>

Dada la predilección por las máquinas tragamonedas de los visitantes a casinos, es fácil comprender por qué hacia 2012 operaba un total de 853,197 equipos de este tipo distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional. De este gran total, 445,458 equipos se encontraban instalados en casinos comerciales, 328,284 en casinos tribales y el resto (78,455) en instalaciones distintas a casinos.<sup>227</sup>

En este sentido y con base en lo anteriormente expuesto, puede afirmarse que resulta innegable la importancia de las políticas públicas que han sido adoptadas en materia del juego para llevar y mantener a Estados Unidos en el liderazgo mundial en el panorama del juego.

---

<sup>225</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2012, op. cit., p. 28.

<sup>226</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2013, op. cit., p. 26.

<sup>227</sup> Ibidem. P. 35

## **Capítulo 4**

**“Efectos de las políticas públicas de la industria del juego de azar en los estados de Nevada, EE.UU. y de Nuevo León, México”.**

## Capítulo 4

### EFFECTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA INDUSTRIA DEL JUEGO DE AZAR EN LOS ESTADOS DE NEVADA, EE.UU. Y DE NUEVO LEÓN, MÉXICO.

#### ***4.1 Efectos de la presencia de casinos en el bienestar de la población del estado de Nevada.***

El estado de Nevada en los Estados Unidos fue el primero en legalizar el juego en 1931, año a partir del cual comenzaron a abrir sus puertas formalmente los primeros grandes casinos que se instalaron en el país.

Durante 46 años, Nevada fue el único estado de la Unión Americana que como política pública permitió el juego legal en su territorio, como base para su desarrollo económico.<sup>228</sup> Producto también de esa política pública, ha sido el impresionante crecimiento demográfico que desde sus orígenes, ha observado la ciudad de Las Vegas, la principal ciudad del estado de Nevada.

Las Vegas es una de las ciudades que más rápido crecimiento ha tenido dentro de los Estados Unidos. En 1930, la población de Las Vegas era de apenas 5,165 habitantes.<sup>229</sup> Para 1940 no llegaba a 40,000 su número de habitantes; sin embargo, para 1954 eran ya 54,000. En 1995, su área metropolitana llegó al millón de habitantes; en 2003 a 1'580,000 y en 2008 superaba ya el número de 1'800,000 habitantes. Cada mes, miles y miles de personas llegan a la ciudad de Las Vegas para instalarse en ella de manera definitiva.<sup>230</sup>

Es importante recordar que para el año 2009, el número de empleos generados exclusivamente por los 266 casinos, instalados en el estado de Nevada, era de alrededor de 290,000,<sup>231</sup> ello sin contar los miles de empleos indirectos generados por los servicios ofrecidos para la atención de sus visitantes en hoteles, restaurantes, bares, taxis, gasolineras, tiendas y servicios públicos, entre otros. En este sentido, no es difícil entender porqué el juego es la base de la actividad económica del estado de Nevada.

---

<sup>228</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 1999, op. cit., p. 2.

<sup>229</sup> "Historia de Las Vegas" en *Disfruta las Vegas*, op. cit., (consultado el 21 de abril de 2010).

<sup>230</sup> *Idem*.

<sup>231</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2010, op. cit., p. 18.

#### 4.1.1 Casinos en el estado de Nevada

Resulta interesante revisar en primera instancia, el crecimiento observado en el número de casinos ubicados exclusivamente en el estado de Nevada durante los últimos años:

Al respecto, cabe señalar que hacia finales del siglo pasado, el estado de Nevada contaba con 235 casinos de tipo comercial,<sup>232</sup> cifra que para 2004 aumentó en 23 unidades, llegando a 258 y tan sólo un año después, esta cifra ya era de 268 casinos en todo el estado.

Hacia 2006, eran ya 274 los casinos instalados en el estado, cifra record en el período analizado, ya que a partir de 2007, este número empezó a decrecer como consecuencia de la recesión económica que afectó al mundo en esa época, cuyos efectos comenzaron a sentirse en Estados Unidos a partir de ese año, totalizando en 2007, sólo 270 casinos, descendiendo su número un año después a 260, con una ligera recuperación de 8 unidades en 2009. De acuerdo a esta información, a partir de 2010 continúa el declive de la industria del juego en este estado, al registrarse una disminución de diez unidades, situándose su número total en 256 casinos.

**Cuadro 4.1.1-1: Evolución en el número de casinos ubicados en el estado de Nevada.**

<i>Estado de Nevada</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
<b>No. de casinos en operación</b>	<b>258</b>	<b>268</b>	<b>274</b>	<b>270</b>	<b>260</b>	<b>266</b>	<b>256</b>	<b>256</b>	<b>265</b>

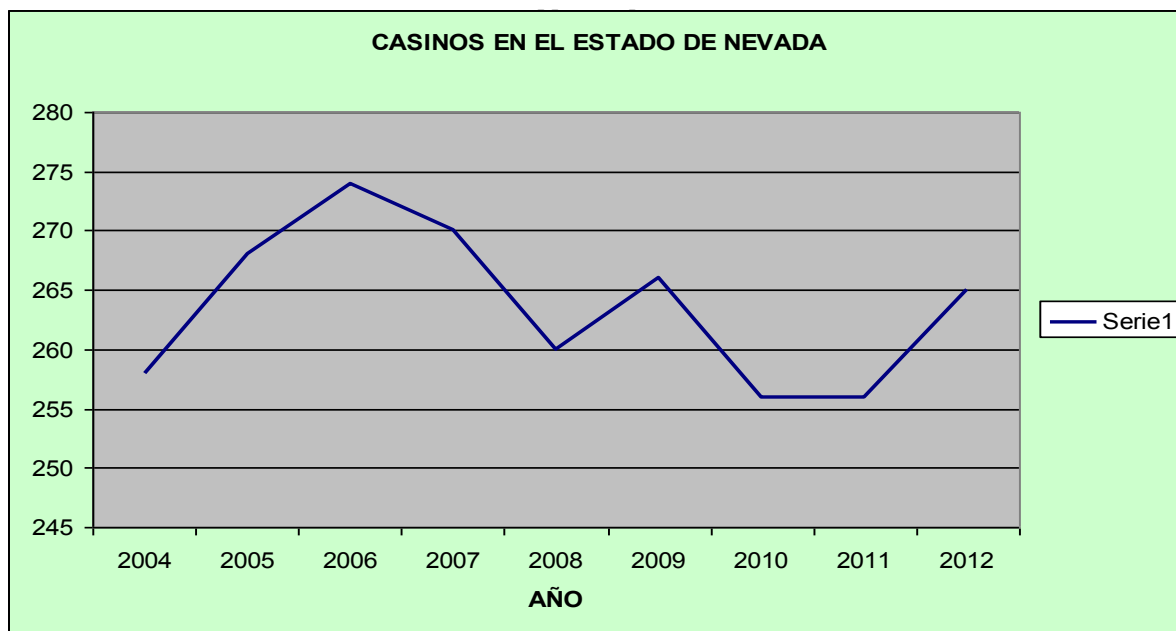
**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2005 - 2013.

A continuación, se presenta la gráfica correspondiente a la evolución en el número de casinos ubicados en el estado de Nevada:<sup>233</sup>

<sup>232</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 1999 op. cit., p. 17

<sup>233</sup> Elaboración propia, con base en información recopilada de los informes anuales de la American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2005-2013".

**Gráfica 4.1.1-1: Evolución del número de casinos en el estado de**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la información del Cuadro No. 15 “Evolución del número de casinos en el estado de Nevada”.

#### **4.1.2 Visitantes a los casinos en el estado de Nevada**

Por lo que se refiere al número de visitantes a casinos en el estado de Nevada exclusivamente, tal como puede observarse en la respectiva gráfica, su cifra muestra un comportamiento similar al del indicador anterior, ya que mientras en el año 2000 el ingreso de personas a los casinos fue de 45.6 millones,<sup>234</sup> en tan sólo 4 años esta cantidad se elevó en casi cinco millones de visitantes, al ubicarse en 50.5 millones en 2004.<sup>235</sup>

Al año siguiente la cifra subió a 51.57 millones,<sup>236</sup> cantidad similar a la de 2006 que se ubicó en 51.40 millones de visitas.<sup>237</sup> En este renglón, el año 2007 marcó una cifra record de 54.34 millones de accesos a casinos,<sup>238</sup> revirtiéndose esta tendencia a partir de 2008, año en que esta cifra descendió a los 51.59 millones de paseantes,<sup>239</sup> continuando su caída en 2009, al registrarse un acceso a los casinos del estado, de tan sólo 49.45

<sup>234</sup> American Gaming Association, “Survey of Casino Entertainment”, 2001, p. 17.

<sup>235</sup> American Gaming Association, “Survey of Casino Entertainment”, 2005, p. 14.

<sup>236</sup> American Gaming Association, “Survey of Casino Entertainment”, 2006, p. 15.

<sup>237</sup> American Gaming Association, “Survey of Casino Entertainment”, 2007, p. 15.

<sup>238</sup> American Gaming Association, “Survey of Casino Entertainment”, 2008, p. 20.

<sup>239</sup> American Gaming Association, “Survey of Casino Entertainment”, 2009, p. 18.



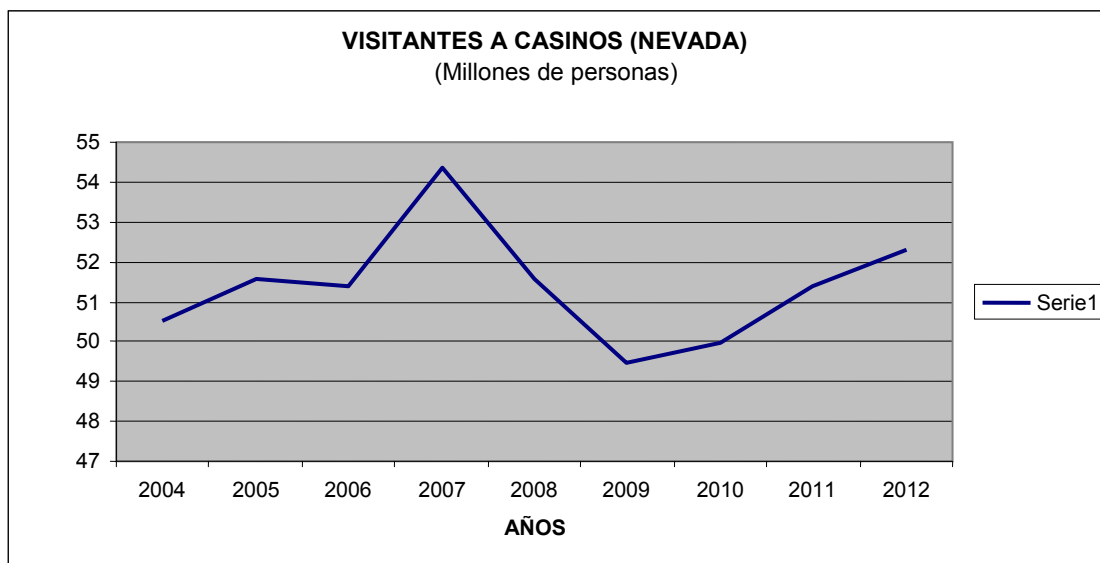
millones de asistentes, debido a los efectos que en sus visitantes produjo la crisis financiera iniciada poco tiempo antes.<sup>240</sup> Para 2010 este indicador fue de 49.99 millones de asistentes,<sup>241</sup> en 2011, de 51.37 millones<sup>242</sup> y en 2012, era de 52.30 millones de visitantes.<sup>243</sup>

**Cuadro 4.1.2-1: Número de visitantes a casinos en el estado de Nevada**

Estado de Nevada	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Visitantes a casinos.	50.5	51.57	51.40	54.34	51.59	49.45	49.99	51.37	52.30

**Fuente:** Elaboración propia., con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2005 - 2013.

**Gráfica 4.1.2-1: Número de visitantes a casinos del estado de**



\* Cifras en millones de personas

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información del Cuadro No. 16 "Número de visitantes a casinos del estado de Nevada".

En cuanto al número de máquinas tragamonedas instaladas en el estado de Nevada, se reporta que en 2012, había un total de 178,724, la mayor cantidad de todo el país. De este total, 158,660 máquinas se encuentran instalados en los casinos

<sup>240</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2010, p. 18.

<sup>241</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2011, p. 18.

<sup>242</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2012, p. 18.

<sup>243</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2013, p. 18.

comerciales, 1,134 en los casinos tribales ubicados en el estado y 18,930 en instalaciones distintas a casinos,<sup>244</sup> Este tipo de dispositivos representan el 62.5% de los ingresos para los casinos ubicados en este estado; para otros estados como Iowa y Dakota del Sur, este renglón representa más del 90% de sus entradas.<sup>245</sup>

#### 4.1.3 Ingresos económicos de los casinos en el estado de Nevada.

Sin embargo, para el bienestar de las comunidades donde están instalados los casinos, ¿qué representan estos millones de visitantes? Para responder a este cuestionamiento, es necesario revisar, en primer lugar, los ingresos económicos que para los propios casinos significan los recursos que sus clientes gastan en sus distintas alternativas de juego. Al respecto cabe hacer la aclaración de que las siguientes cifras representan los ingresos económicos que los operadores de casinos de Nevada, reportan como ingresos antes de que los impuestos, salarios y otros gastos sean pagados; es decir, equivalen a sus ventas totales.

Hecha esta aclaración, comencemos por comentar que los ingresos totales obtenidos en 1998 por los casinos ubicados en el estado en cuestión, fueron de 8,100 millones de dólares,<sup>246</sup> mismos que para el año 2004, se convirtieron en 10,562 millones de dólares,<sup>247</sup> gracias al importante incremento en el número de visitantes.

**Cuadro 4.1.3-1: Ingresos económicos de casinos en el estado de Nevada**

Estado de Nevada	1998	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos totales (antes de gastos).	8,100	10,562	11,649	12,622	12,849	11,599	10,393	10,405	10,701	10,860

\* Cifras en millones de dólares

**Fuente:** Elaboración propia., con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2005 - 2013.

<sup>244</sup> Ibidem, p. 35

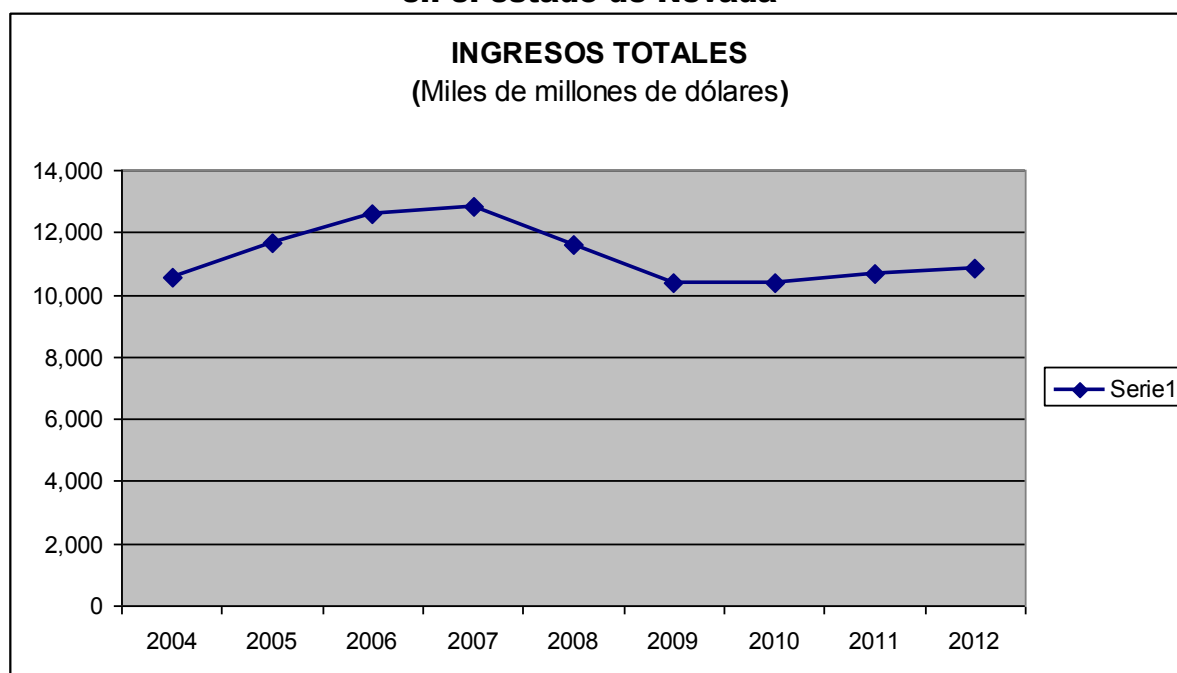
<sup>245</sup> Idem.

<sup>246</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 1999, op. cit., p. 17.

<sup>247</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2005, op. cit., p. 6.

Para 2005, este indicador se ubicó en los 11,649 millones de dólares<sup>248</sup> y, un año después, esta cifra llegó a los 12,622 millones de dólares.<sup>249</sup> Esta tendencia al alza se mantuvo durante el año siguiente al registrarse 12,849 millones de dólares en 2007.<sup>250</sup> Sin embargo, a partir del 2008, esta tendencia comenzó a revertirse al observar que los ingresos de los casinos registraron un importante descenso, de más de un millón de dólares y su total se situó en los 11,599 millones de dólares,<sup>251</sup> continuando su caída en el 2009, cuando su nivel se ubicó en los 10,393 millones de dólares.<sup>252</sup> Hacia 2010 inicia una recuperación de este indicador al registrar 10,405 millones de dólares<sup>253</sup>, tendencia que se conservó durante los siguientes dos años, al registrarse en el 2011, un total de 10,701 millones de dólares.<sup>254</sup> y de 10,860 millones de dólares de este tipo de ingresos en el 2012.<sup>255</sup>

**Gráfica 4.1.3-1: Ingresos económicos de los casinos en el estado de Nevada**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la información del Cuadro No. 17 “Ingresos económicos de casinos en el estado de Nevada”.

<sup>248</sup> American Gaming Association, “Survey of Casino Entertainment”, 2006, op. cit., p. 7.

<sup>249</sup> American Gaming Association, “Survey of Casino Entertainment”, 2007, op. cit., p. 7.

<sup>250</sup> American Gaming Association, “Survey of Casino Entertainment”, 2008, op. cit., p. 7.

<sup>251</sup> American Gaming Association, “Survey of Casino Entertainment”, 2009, op. cit., p. 6.

<sup>252</sup> American Gaming Association, “Survey of Casino Entertainment”, 2010, op. cit., p. 5.

<sup>253</sup> American Gaming Association, “Survey of Casino Entertainment”, 2011, op. cit., p. 18.

<sup>254</sup> American Gaming Association, “Survey of Casino Entertainment”, 2012, op. cit., p. 18.

<sup>255</sup> American Gaming Association, “Survey of Casino Entertainment”, 2013, op. cit., p. 18.

#### **4.1.4 Empleos generados por los casinos en el estado de Nevada.**

Ahora bien, uno de los aspectos más sensibles en lo que al bienestar de la sociedad se refiere, es la generación de empleos, ya que mientras más trabajo exista, es mayor la posibilidad de que un mayor número de habitantes cuente con una fuente estable de ingresos.

En este sentido, la industria del juego del estado de Nevada se ha caracterizado por ser una importante fuente generadora de empleo, tanto por los casinos propiamente dichos, como por la infraestructura turística complementaria que ha sido creada a su alrededor.

Hablando específicamente del primer tipo de empleos; es decir, de las plazas de trabajo generadas exclusivamente para el servicio y atención de los visitantes a los casinos comerciales, vale la pena apuntar que, hacia 1998, en los 235 casinos del estado, existentes en aquel entonces, había 182,621 empleos registrados,<sup>256</sup> lo que implica un promedio de 777 puestos de trabajo por casino. Durante el primer año de la presente centuria, los empleos generados en este rubro fueron 204,874,<sup>257</sup> lo que equivale a 843 empleos por establecimiento en promedio, tomando en cuenta que en 2000 eran 243 los casinos existentes en el estado.

Para el año 2004, la media de empleos por casino bajó a 742, considerando un total de 191,620 puestos<sup>258</sup> distribuidos en los 258 locales de juego existentes en ese año en el estado, promedio que se incrementó a 755 un año más tarde, al crearse en el año 2005, una cantidad total de 202,209 empleos en 268 casinos.<sup>259</sup> En 2006, fueron 215,041 los empleos<sup>260</sup> creados en un total de 274 casinos, lo que equivale a un promedio general de 784 fuentes de trabajo por unidad, cifra que bajó drásticamente en 2007 al registrarse una media de 748 empleos si se toman en cuenta las 201,953 plazas,<sup>261</sup> generadas por 270 casinos.

Para 2008, los puestos de trabajo, generados directamente por este sector de la industria del juego, fueron 202,216 en total en 266 casinos,<sup>262</sup> lo que en promedio representó 760 empleos por establecimiento, mientras que los 177,397 espacios laborales

---

<sup>256</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 1999, op. cit., p.17.

<sup>257</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2001, op. cit., p.17.

<sup>258</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2005, op. cit., p.14.

<sup>259</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2006, op. cit., p.15.

<sup>260</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2007, op. cit., p.15.

<sup>261</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2008, op. cit., p.20.

<sup>262</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2009, op. cit., p.18.

creados en 2009,<sup>263</sup> distribuidos en 260 casinos en todo el estado implicaron la formación de 682 empleos por casino. Para 2010, la cifra total de empleos disminuyó a 175,824 en 256 casas de juego, lo que implicó un promedio de 687 plazas por casino y en 2011, la tendencia decreciente subsistió con 174,381 empleos y una cantidad igual de casinos que el año anterior, lo que equivale a 681 empleos en promedio por casino. Para 2012, la tendencia en lo que a generación de empleos se refiere, continúa siendo decreciente, ya que tan sólo se crearon 170, 206 plazas, más de cuatro mil generadas el año anterior.<sup>264</sup>

**Cuadro 4.1.4-1: Empleos directos generados por los casinos en el estado de Nevada**

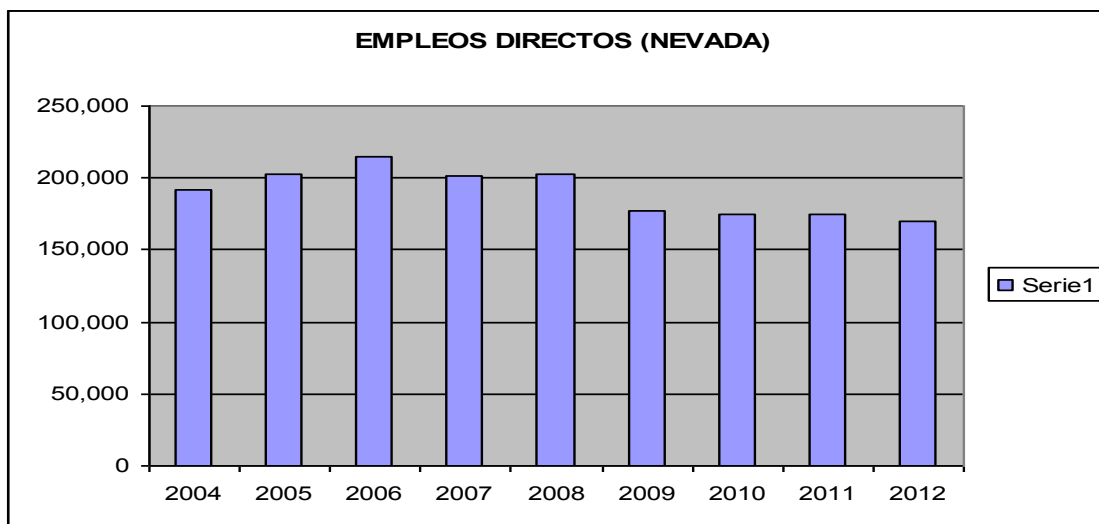
Estado de Nevada	1998	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (1)	2010	2011	2012
Empleos directos	182,621	204,874	191,620	202,209	215,041	201,953	202,216	177,397	175,024	174,381	170,206

(1) El Casino City Center abrió sus puertas en diciembre de 2009, por lo que no se incluye en el total de este año. Se estima que su operación implica unos 12,000 empleos adicionales

**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 1999 - 2013.

Dado el irregular comportamiento observado por los empleos que se generaron durante el período en análisis, conviene presentar la gráfica correspondiente a este indicador a fin de poder apreciar con mayor claridad sus variaciones:

**Gráfica 4.1.4-1: Empleos directos generados por los casinos en el estado de Nevada**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la información del Cuadro No. 18 "Empleos directos generados por los casinos en el estado de Nevada".

<sup>263</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2010, op. cit., p.18.

<sup>264</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2012, op. cit., p.18.

Es innegable la importancia del impacto que tienen los casinos comerciales del estado de Nevada para la industria del juego a nivel nacional en los Estados Unidos. Vale señalar que tan sólo en el año de 2004, los empleos generados en ese estado representaron el 54.70% del total de empleos generados por toda esta industria en el país, mientras que, en 2009, esta cifra fue del 51.42%; lo que significa que los casinos de Nevada aportan más de la mitad de las fuentes de trabajo generadas por esta actividad en todo la nación.

#### **4.1.5 Los sueldos y su impacto en la economía familiar.**

La generación de empleos en los casinos comerciales tiene un efecto directo sobre el bienestar de la población del estado de Nevada, específicamente de la ciudad de Las Vegas, ya que sus beneficios se perciben tangiblemente en los ingresos económicos que sus trabajadores reciben al contar con un empleo estable, pero también en el bienestar que ello representa para sus familias, ya que desde el personal que ocupa puestos ejecutivos y directivos hasta aquel dedicado a labores de seguridad y mantenimiento, encuentra en los casinos, la principal fuente de sostenimiento para sus seres queridos.

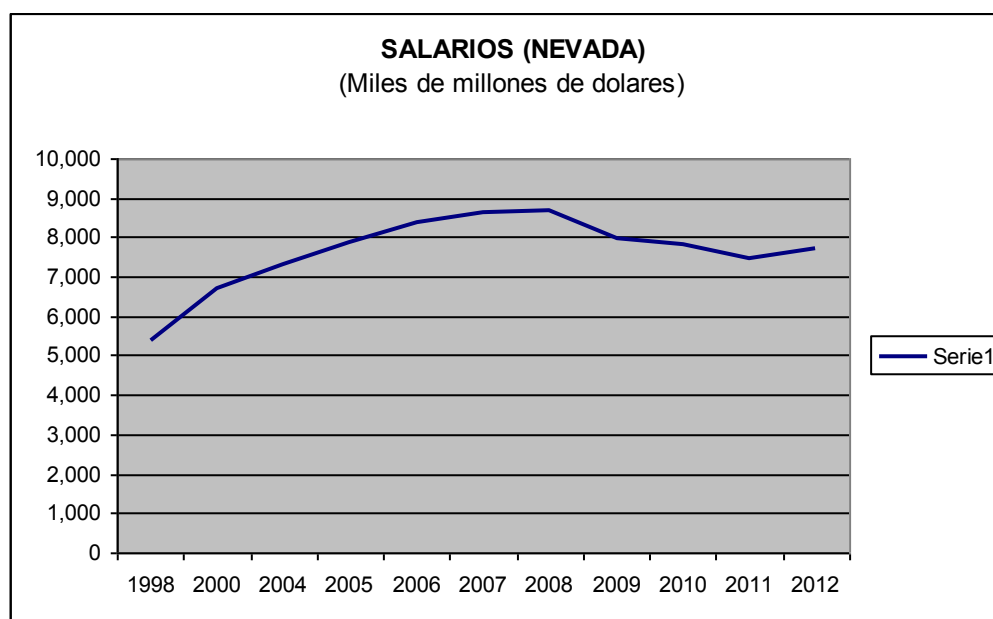
En el siguiente cuadro y correspondiente gráfica, se da cuenta de los ingresos que medidos en miles de millones de dólares obtuvieron en total los trabajadores de los casinos de ese estado, considerando sueldos y propinas.

<b>Cuadro 4.1.5-1: Salarios percibidos por el total de los trabajadores de casinos del estado de Nevada</b>											
<i>Estado de Nevada</i>	1998	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Salarios, incluyendo prestaciones.</b>	5,400	6,700	7,287	7,859	8,380	8,633	8,687	7,989	7,816	7,461	7,693

\* Cifras en miles de millones de dólares.

**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 1999 - 2013.

**Gráfica 4.1.5-1: Salarios percibidos por los trabajadores de casinos del estado de Nevada**



**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información del Cuadro 19: “Salarios percibidos por el total de los trabajadores de casinos del estado de Nevada”.

Tal como sucede en cualquier otra industria, la diferencia salarial entre las distintas niveles laborales que existen dentro de la estructura de las empresas pertenecientes a la industria del juego suele ser muy amplia; sin embargo, para efectos de referencia, es posible comentar que, en promedio, los ingresos obtenidos por los empleados contratados directamente por los casinos del estado de Nevada, ha observado el siguiente comportamiento durante los últimos años:

En 1998, el ingreso promedio anual por trabajador fue de 29.5 mil dólares, mientras que en el 2000, la cifra ascendió a 32.7 mil dólares. Para el año 2004, este promedio fue de 38 mil dólares y al año siguiente ascendió a 38.8 mil. En 2006, la cifra aumentó ligeramente al registrar un promedio de 38.9 mil dólares. En 2007, la media fue de 42.7 mil dólares y, en 2009, el ingreso anual por trabajador fue de casi 43 mil dólares. Finalmente, en 2010 y 2011, el ingreso promedio que al año percibió cada trabajador, fue de 44.6 y 42.7 mil de dólares, respectivamente. Este promedio en 2012 fue de 45.2 miles de dólares.

#### **4.1.6 Impuestos generados por los casinos en el estado de Nevada**

Uno de los principales beneficios que traen consigo los casinos, son los impuestos que éstos generan tanto para gobiernos locales, como estatales y federales. Esta circunstancia no es privativa de ningún país en particular, ya que en la gran mayoría de las naciones en que operan, éste resulta ser de los más importantes beneficios. En este sentido, los Estados Unidos no son la excepción, menos aún sus estados, motivo por el cual a continuación se presenta una breve semblanza de los impuestos que el estado de Nevada recibe de parte de la industria del juego que opera en él.

Por lo que se refiere a los impuestos pagados por la industria del juego en el estado de Nevada, cabe señalar que su monto casi se duplicó en apenas diez años, al pasar de 586 millones de dólares, en 1998,<sup>265</sup> a 1,034 millones de dólares, en 2007.<sup>266</sup> En los siguientes dos años, la tendencia de crecimiento mostrada por los impuestos directamente producidos por el juego observó un importante decremento al ubicarse en 924.49 millones de dólares en 2008 y en 831.75 millones de dólares en 2009, debido a la correspondiente disminución en el número de visitantes a estos centros de entretenimiento, motivada a su vez, por la crisis económica que vivió el país, la cual tuvo su mayor manifestación a lo largo de esos años. Para 2010 y 2011, el volumen de impuestos generados por el juego legal en el estado fue del orden de 832.42 millones de dólares<sup>267</sup> y de 865.25 millones de dólares,<sup>268</sup> respectivamente. Para el año siguiente; es decir, para 2012, esta cifra mostró un incremento como reflejo de la recuperación que en general observó la industria durante dicho año, de esta forma, se recuperaron un total de 868.60 millones de dólares por este concepto.<sup>269</sup>

Es importante aclarar que las cifras a que se refiere el presente apartado, representan el monto total que un casino paga en impuestos, incluyendo impuestos por ganancias brutas; es decir, antes de pagar sueldos y otros gastos, así como de tipo corporativo, de nómina, estatales y otros impuestos. Asimismo es importante destacar que el principal destino de estos impuestos es la educación, los gobiernos locales y programas de juego responsable.

---

<sup>265</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 1999, op. cit., p. 4.

<sup>266</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2008, op. cit., p. 20.

<sup>267</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2011, op. cit., p. 18.

<sup>268</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2012, op. cit., p. 18

<sup>269</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2013, op. cit., p. 18



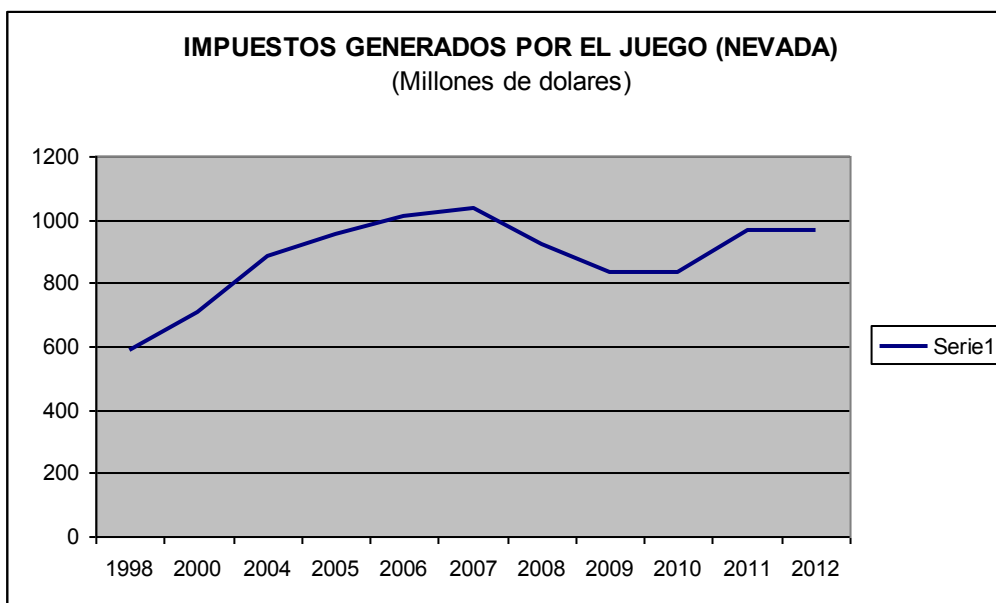
El comportamiento de los impuestos pagados por los casinos del estado de nevada durante los últimos años, es el que se muestra en el siguiente cuadro y su respectiva gráfica:

<b>Cuadro 4.1.6-1: Impuestos pagados al fisco por los casinos del estado de Nevada</b>											
Estado de Nevada	1998	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Impuestos de Juego	586.00	707.6	886.99	952.57	1.012	1.034	924.49	831.75	832.42	865.25	868.60

\* Cifras en millones de dólares.

**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información de los informes anuales de la American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 1999 - 2013.

**Gráfica 4.1.6-1: Impuestos pagados al fisco por los casinos del estado de Nevada**



Como conclusión de este apartado, conviene traer a colación los resultados de una encuesta practicada por la empresa norteamericana VP Communications, Inc and Meter D. Hart, entre distintos sectores de la población norteamericana, respecto a la opinión que les causa la presencia de casinos en su comunidad, cuyos resultados fueron publicados por la Asociación Americana del Juego en su Reporte correspondiente a 2012.<sup>270</sup> Según dicha encuesta, un 70% de los entrevistados percibió que el mayor

<sup>270</sup> American Gaming Association, "Survey of Casino Entertainment", 2012, op. cit., p. 24.

beneficio que los casinos aportan a la sociedad en general, es la generación de ingresos por concepto de impuestos, en tanto que un 65% opinó que lo mejor de los casinos, es que proveen una mayor opción de entretenimiento en su comunidad. Por otra parte, un 58% de los entrevistados piensa que son un importante apoyo a las actividades turísticas. Un 53% de los entrevistados creen que el beneficio más importante de la presencia de casinos en su localidad es la generación de empleos de calidad, mientras que, finalmente, un 52% piensa que su mayor ventaja es la contribución que hacen a la economía local.

De acuerdo a dicha encuesta, puede decirse que en términos de percepción de la población entrevistada, al menos uno de cada dos entrevistados encuentra que los casinos representan importantes beneficios para la comunidad, lo cual puede interpretarse como que más de la mitad de la población adulta norteamericana ha encontrado que la operación de los mismos aporta un beneficio importante para la comunidad, lo que de alguna manera refuerza nuestra idea de que una política pública en la materia conducida de manera eficaz puede favorecer no sólo a los propietarios y operadores, sino que por el contrario, logra que sus beneficios de la industria del juego perneen hacia la población en general y que ésta logre percibir por si misma estos beneficios, creándose un círculo virtuoso de apoyo mutuo.

#### ***4.2 Casinos en Nuevo León.***

Famosa entre otras cosas por su pujante actividad industrial, sus bellezas naturales, lo administrado de sus habitantes y por ser además sede de importantes corporativos y empresas mexicanas, hoy en día, la capital neolonesa es famosa también por albergar los más grandes y espectaculares casinos y casas de juego en el país.

De acuerdo a la Asociación de Permisarios y Proveedores de Juegos y Sorteos,<sup>271</sup> numéricamente la situación de los casinos en el estado de Nuevo León, es la siguiente:

---

<sup>271</sup> Asociación de Permisarios y Proveedores de Juegos y Sorteos, citada en "Delincuencia organizada atrás de los casinos de Monterrey", en <http://casinosenmtty.blogspot.com/2011/08/casinos-en-monterrey.html> (consultado el 14 de marzo de 2012).

**Cuadro 4.2-1: Casinos ubicados en Municipios del Área Metropolitana de Monterrey, N.L.**

Municipio	Cantidad	Con permiso	Clausurados	Cerrados	Amparados	Operando
MONTERREY	31	18	9	3	1	18
GUADALUPE	9	3	0	5	1	4
ESCOBEDO	3	2	0	2	0	1
SAN NICOLÁS	2	1	1	1	0	1
SANTA CATARINA	2	0	0	2	0	0
SAN PEDRO	2	2	2	0	2	0
APODACA	2	1	1	0	0	1
<b>SUBTOTAL</b>	<b>51</b>	<b>27</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>25</b>

**Cuadro 4.2-2: Casinos ubicados en Municipios fuera del Área Metropolitana de Monterrey, N.L.**

Municipio	Cantidad	Con permiso	Clausurados	Cerrados	Amparados	Operando
ALLENDE	2	1	1	0	1	1
CADEREYTA	2	2	0	1	1	1
SANTIAGO	1	1	0	0	0	1
MONTEMORELOS	1	1	0	1	0	0
JUÁREZ	1	1	1	0	0	1
<b>SUBTOTAL</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>

**Cuadro 4.2-3: Total de Casinos ubicados en Municipios dentro y fuera del Área Metropolitana de Monterrey, N.L.**

	Cantidad	Con permiso	Clausurados	Cerrados	Amparados	Operando
<b>TOTALES:</b>	<b>58</b>	<b>33</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>29</b>

Fuente: Asociación de Permisionarios y Proveedores de Juegos y Sorteos A.C.

Existen casinos que, aun contando con la primera de las autorizaciones, carecen del permiso que expiden las autoridades locales. Este tipo de lugares se encuentran identificados en los cuadros anteriores, dentro de la columna “Con permiso”. Esto quiere decir que de los 58 establecimientos instalados en el estado de Nuevo León, sólo 33 cuentan con la licencia federal para su operación, mientras que en el caso de los 51 casinos ubicados en la zona metropolitana de Monterrey, sólo 27 operan con este tipo de autorización.

#### **4.2.1 Legalidad de los casinos en el estado de Nuevo León.**

Nuevo León es el estado con el mayor número de casinos en el país, por arriba de entidades como Jalisco y el Distrito Federal, las cuales con un número mayor de habitantes, cuentan en promedio con tan sólo 40 establecimientos cada uno de ellos. Cabe aclarar que esta cifra registra la existencia total de casinos en el estado, ya sea que éstos sean considerados como legales o ilegales.<sup>272</sup>

La condición de legalidad o ilegalidad de los casinos, depende de diversos factores, tomando en cuenta que para su operación, no basta contar con el permiso que a través de la Secretaría de Gobernación otorga el gobierno federal, ya que de acuerdo al Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, es necesario contar además con la documentación que acredite que el solicitante cuenta con la opinión favorable de la entidad federativa, ayuntamiento o autoridad delegacional que corresponda para la instalación del establecimiento cuyo permiso se solicita.

Asimismo, se establece que el solicitante deberá presentar copia certificada de las autorizaciones que, en sus respectivos ámbitos de competencia, hayan expedido las autoridades de la entidad federativa y del municipio o delegación para la construcción, instalación u operación del establecimiento.<sup>273</sup>

Aunado a esta situación, hay que considerar que existen otro tipo de circunstancias que dificultan una adecuada regulación en la materia y, por lo tanto, una óptima supervisión de estos establecimientos, por parte de las autoridades competentes. Un ejemplo de lo anterior, es la posibilidad de que segundas o terceras razones sociales puedan operar con la misma licencia que fue originalmente otorgada a una primera empresa, la cual, mediante sociedades o asociaciones, cede los derechos de explotación de la misma.

Adicionalmente, hay que señalar que algunos otras casas de apuestas operan gracias a los amparos y suspensiones otorgados, muchos de ellos de manera irregular o al menos inexplicable, por parte de algunas autoridades del poder judicial, en particular del Tribunal Contencioso Administrativo, en contra de la decisión de las autoridades locales de clausurarlos o de no permitir su apertura por falta de permisos de desarrollo urbano, de uso de suelo o de protección civil, entre otros, cuyo otorgamiento es facultad de los gobiernos municipales en que se asientan sus instalaciones.

---

<sup>272</sup> Idem.

<sup>273</sup> Artículo 22, fracción IX y Artículo 25 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, op. cit.

Cabe apuntar que debido a que por una parte, las actividades lúdicas tienen gran tradición y un fuerte arraigo entre la población neoleonense y por otra, al impulso que diversas administraciones locales han otorgado a la industria del juego en el estado, como es el caso del alcalde de extracción panista Adalberto Madero, a partir de 2007 la apertura de casinos en territorio regiomontano observó un auge sin precedentes, el cual sólo pudo ser contenido hacia fines de 2011, con la posición federal de no permitir más aperturas de casinos.

Durante el mencionado período, 17 casinos, con o sin permiso, lograron abrir sus puertas en el estado. De éstos, cuatro lo hicieron en el 2010 y cinco más en el 2011.<sup>274</sup>

#### **4.2.2 El casino Royale.**

Sin embargo, no fueron sus lujosos locales, ni siquiera su nutrido número los que atrajeron la atención nacional hacia la situación que impera en los casinos de Monterrey, fue más bien uno de los más lamentables hechos sangrientos ocurridos en el país de los que se tenga memoria en los últimos años: El ataque al casino “*Royale*” cometido por parte de la delincuencia organizada, el 25 de agosto de 2011, el cual además de un total de 52 víctimas mortales, dejó una profunda herida en la sociedad regiomontana, la cual seguramente tomará mucho tiempo para que pueda cicatrizar y, sobre todo, un profundo sentimiento de miedo entre la población.

Respecto a las consecuencias que para las víctimas y la comunidad en general, dejó el ataque del casino “*Royale*”, Verónica Martínez Solares, especialista en atención a víctimas, prevención del delito y seguridad ciudadana, señala que:

La lógica del miedo es también una forma de dominación y control social muy poderosa. Causa parálisis social, confusión, aislamiento, amurallamientos, segregación, pero también pánico social, paranoia y fenómenos masivos. El miedo alimenta la pérdida de la identidad individual y social. Poco a poco vamos dejando de creer en proyectos colectivos, lo que provoca una ruptura profunda en el tejido social: crece la desconfianza en los grupos y en las relaciones sociales. Genera impotencia, frustración y desesperanza para construir nuestra propia historia fuera de la violencia [...] El miedo y la desesperanza contribuyen al rompimiento de la cohesión social, y por lo tanto del tejido social. Favorecen el autoritarismo y legitiman la violación de derechos humanos en nombre de la seguridad.<sup>275</sup>

---

<sup>274</sup> “Delincuencia organizada atrás de los casinos de Monterrey”, op.cit.

<sup>275</sup> Citada por Gil Olmos, José en “En ciernes, una depresión colectiva”, *Proceso* No. 1817, p.11.

Sin embargo, para algunos expertos, los efectos de los sucesos en el casino “Royale” van más allá de las simples secuelas de carácter psicológico en la sociedad, desde su punto de vista, un hecho como éste trasciende la esfera psicológica individual y colectiva, al representar importantes consecuencias en el ámbito social y político. En este sentido, el Dr. Mario Arroyo, otro experto en prevención del delito, reducción del delito y prevención de la violencia, señala con relación a las consecuencias que para la sociedad mexicana traerá el ataque al casino *Royale*, que hay efectos que van más allá del miedo y las secuelas postraumáticas:

Los impactos sociales no sólo van a ser a nivel individual, en el terreno estrictamente psicológico de eventos traumáticos, de síndrome de estrés postraumático en niños y las personas más vulnerables. También expondrá el estado de indefensión que hay en la sociedad y en sectores como los empresarios.<sup>276</sup>

Respecto a los cursos de acción que podrían surgir y que en un momento dado los gobiernos podrían adoptar para afrontar los hechos como los presentados en el casino “Royale”, el Dr. Arroyo sostiene que:

[...] Hay dos políticas que normalmente los países suelen seguir en torno a situaciones de inseguridad o de violencia como la que se está viviendo en este caso en Monterrey. Una es la política estadounidense que consiste básicamente en promover o continuar el miedo o el pánico para introducir legislaciones de corte autoritario o represivo que persiguen propósitos políticos de otra naturaleza. El riesgo que se corre con esto es la tentación autoritaria de avanzar en un estado de seguridad violando garantías individuales o no respetando derechos humanos.<sup>277</sup>

Sobre la posibilidad de que las autoridades mexicanas hubieran podido utilizar el hecho para justificar una acción autoritaria, el Diputado del Partido Acción Nacional Manuel Clouthier Carrillo, secunda la idea de esta eventualidad, al opinar, respecto al curso que deben seguir las investigaciones en el caso del incendio del casino “Royale”, señala que:

“No se puede, de manera lineal, pensar que en estados como Sinaloa y Nuevo León todo proviene del crimen organizado y no necesariamente. Estas acciones pueden venir de grupos que tienen interés de generar un ambiente que demande el día de mañana una acción autoritaria. Entonces no puede verse ajeno al ambiente político que se vive en el país y que tiene que investigarse esa vertiente también”.<sup>278</sup>

---

<sup>276</sup> Gil Olmos, José en “En ciernes, una depresión colectiva”, *Proceso* No 1817, op.cit., p.12.

<sup>277</sup> Idem.

<sup>278</sup> Delgado, Álvaro, Op. cit, p. 9.

La otra política a la cual se refiere el Dr. Arroyo en su argumentación, es la que él mismo denomina como la política británica, la cual consiste en

[...] hacer entender a la sociedad que existen riesgos, amenazas y que es una responsabilidad del gobierno y ciudadanos estar preparados ante los posibles riesgos con protocolos de seguridad en escuelas, centros comerciales, transporte. En esta política no se usa el miedo sino la cultura de la seguridad para hacer partícipe a la sociedad.<sup>279</sup>

Sobre el tipo de política que podría eventualmente haberse adoptado en nuestro país después de los sucesos del 25 de agosto de 2011, en contraste con la opinión del Diputado Clouthier, este especialista comenta, que:

En el caso mexicano tenemos pocos antecedentes para saber qué es lo que va a ocurrir. En el caso de Morelia [...] fue un retraimiento de las actividades públicas. La gente se refugió en sus casas, se alteró significativamente la vida social, pero como los acontecimientos siguieron, existe una suerte de resistencia y de arrojo de la población que empieza a normalizar la violencia.

Esa es una de las opciones que han seguido las sociedades: incorporar esos eventos a su vida cotidiana; la otra es que se retraiga la vida pública, como ocurre en ciudades como Torreón y otras ciudades del país [...] donde hay un deterioro absoluto de la cohesión social y una afectación directa a la vida comunitaria.<sup>280</sup>

Ya sea que la reacción de la sociedad se hubiese presentado en uno u otro de estos sentidos, debe resaltarse un hecho irrefutable: El incremento en los niveles de violencia se ha mostrado de manera generalizada en todo el país, a partir de la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa, debido en buena medida, a su política de ataque frontal a la actuación de grupos vinculados con el crimen organizado.

En este sentido, cabría preguntarse si la presencia de los casinos ha contribuido al incremento de la violencia en el país o si, por el contrario, estos establecimientos lejos de ser causa o parte de ella, son una víctima más del crimen organizado; es decir, cabe formularse la pregunta de si este aterrador ataque se hubiera presentado aún y cuando en lugar de un casino el “*Royale*”, hubiera sido un restaurante, un cine, un supermercado, una fábrica o una escuela. Es más, en un sentido más amplio, la pregunta debería ser si cualquier sitio público que no sea un casino está exento de sufrir en el futuro un atentado similar y en este sentido, las casas de apuestas por el simple hecho de serlo, están

---

<sup>279</sup> Gil Olmos, José, op.cit., p.12.

<sup>280</sup> Idem

destinadas a seguir siendo objeto de este tipo de agresiones ya sea en menor o mayor intensidad.

. Al respecto cabe señalar que las investigaciones realizadas en torno al ataque al casino “*Royale*” de Monterrey, apuntan a que fue el resultado de las acciones de extorsión a que eran sometidos los propietarios del mismo por parte de los llamados “Zetas”, uno de los grupos más violentos y poderosos del crimen organizado en México.

#### **4.2.3 Juego y poder en Monterrey.**

Otro de los asuntos que a raíz del ataque sufrido en el casino *Royale*, ha quedado al descubierto, es la larga serie de irregularidades que han prevalecido en la autorización, operación y vigilancia de este tipo de centros de entretenimiento. En una investigación como la presente no es posible soslayar esta cuestión por tratarse de un elemento crítico en la evaluación de la política pública vinculada a la industria del juego en nuestro país, por lo tanto, en las siguientes líneas habrá de ser abordado el tema de la corrupción ligada al poder en Monterrey, por ser ésta ciudad y su zona metropolitana, la región en la que durante los últimos años, se ha observado con mayor vigor y claridad el crecimiento en México de la mencionada industria.

A este respecto, hay que señalar el caso de uno de los más poderosos empresarios ligados a la industria del juego en México, quien es a la vez, un personaje al que con bastante frecuencia se le liga con actos de corrupción y otros ilícitos.

Conocido en el medio como el “Zar de los Casinos”, Juan José Rojas Cardona, principal accionista de la empresa Entretenimiento de México, S.A., ha formado junto con su hermano Arturo, presidente de la empresa, no sólo una incalculable fortuna a base de su peculiar habilidad para hacer dinero a punta de engaños y fraudes cometidos a varios de sus colegas empresarios, tanto nacionales como extranjeros, sino que además, basado en su enorme poder económico, ha creado una importante red de relaciones personales, la cual ha sabido explotar ampliamente para promover el crecimiento de sus negocios.<sup>281</sup>

Además de ser impulsor del primer gran casino en Monterrey, se dice que con la intención de acercarse en primera instancia a la clase política de esa ciudad, el “Zar de

---

<sup>281</sup> Cervantes, Jesusa y Delgado, Álvaro, El gran corrupto y sus corrompidos, *Proceso*, No. 1819, México, 11 de septiembre de 2011, pp. 6-9.



los Casinos” ha financiado con su fortuna la candidatura de destacados políticos de la región, entre ellos, los del propio alcalde de la ciudad, Fernando Larrazabal, los de Raúl García Guzmán, Consejero de la Judicatura neoleonesa y los de Zeferino Salgado, Delegado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el estado, todos ellos de extracción panista.

Respecto a su relación con el Partido Revolucionario Institucional, un informante del semanario *Proceso*, señala que en la actualidad tiene un vínculo muy cercano con María Cristina Díaz Salazar, quien fuera alcalde de Guadalupe N.L., entre 2006 y 2009, y quien durante su gestión como presidente municipal, permitió la instalación en ese municipio de cuatro casinos: El “Big Bola”, el “Play City” (de plaza Miguel Alemán), el “Cima” y el “Winn”, los dos últimos, propiedad de Rojas Cardona.<sup>282</sup>

Su poder e influencia han logrado traspasar la esfera local para posicionarse solidamente en el ámbito nacional. Par lograr lo anterior, ha buscado ganarse la simpatía de importantes figuras de la política nacional, participando en el patrocinio de las campañas políticas de varios aspirantes a la presidencia de la república en 2006, entre ellas la de Felipe Calderón, tal como lo declara el mismo informante, quien al respecto señala que “Entre 8 y 10 millones de dólares le dio al PAN, igual le dio al PRD, a través del hermano del Peje. [...]. Al PRI le dio más; 35 millones de dólares”.<sup>283</sup> El propósito de Rojas Cardona al realizar estas aportaciones resulta más que claro: obtener facilidades para seguir instalando sus casas de juego.

---

<sup>282</sup> Idem.

<sup>283</sup> Idem.

## CONCLUSIONES

A lo largo de las páginas precedentes, hemos tratado de hacer un breve recorrido a través del desarrollo que en los últimos años ha presentado la industria del juego tanto en nuestra nación, como en nuestro vecino país del norte.

En este sentido, hemos logrado identificar algunas coincidencias, pero también las grandes diferencias que presentan y que sin duda han marcado la ruta que ha seguido la evolución de esta industria en ambos contextos.

Considerando que a lo largo de varias etapas de la historia del pueblo norteamericano, el juego ha representado una fuerte tradición que ha desempeñado un importante papel en su formación cultural, es fácil comprender por qué a la fecha el juego sigue mostrando una amplia preferencia dentro de la extensa gama de opciones de entretenimiento con que cuenta la población estadounidense y se mantiene como una de sus principales formas de diversión.

En este sentido, cabe destacar la estrategia utilizada por los Estados Unidos para combatir con legalidad, la ilegalidad de esta industria. Así como el alcohol fue comercializado de manera clandestina durante los años de la prohibición (1920 – 1933) - hecho que propició el surgimiento y fortalecimiento en territorio norteamericano de la mafia y otros grupos del crimen organizado, los cuales a la larga alcanzaron amplios cotos de poder -, situación que sólo fue posible desintegrar mediante la derogación de la Ley Volstead, así el juego ilegal de principios del siglo pasado fue combatido en ese país mediante su regularización, primeramente en el estado de Nevada durante la década de los treinta, mediante el reconocimiento de que mientras continuara siendo prohibido por el gobierno, el juego con apuestas:

a) seguiría en manos de la delincuencia, maximizando sus perjuicios y minimizando sus beneficios, por lo que sería mejor invertir esta tendencia mediante una adecuada regulación conservando sus beneficios y anulando sus perjuicios.

b) traería un beneficio social y económico a la población estadounidense, al existir más opciones de trabajo legal, digno, seguro y bien remunerado, por lo que en consecuencia disminuirían los niveles de delincuencia, y

c) que con o sin casinos, la prostitución, la drogadicción la delincuencia y en general, los problemas sociales no dejarían de existir, ya que estos fenómenos no son una consecuencia directa de aquellos, puesto que su origen no está necesariamente aparejada a ellos, sino que corresponden a otras causalidades.

Mientras todo esto sucedía en Estados Unidos, por aquella época en México ocurría casi exactamente lo contrario, ya que fue en 1938 cuando en un intento por deshacerse de algunas de las reminiscencias del Maximato, el general Lázaro Cárdenas, mediante decreto presidencial, prohíbe el juego con apuestas en todo el país.

No fue sino hasta 1947 cuando el Poder Legislativo pretende regular el juego con apuestas, por medio de una Ley ambigua, anacrónica y con severas lagunas jurídicas. Con más dudas que certezas, dicha Ley opera hasta nuestros días, en espera de que el Estado mexicano, por medio del Congreso de la Unión, decida dejar de rehuir el tema y resuelva legislar sobre la materia, dándole al país la oportunidad de disfrutar los beneficios que una industria bien conducida puede aportar como lo demuestran diversos ejemplos internacionales.

Ante la casi infinita gama de escenarios que plantea un eventual cambio de la política pública en materia de juego en nuestro país, no se puede descartar la posibilidad de que se incremente su regulación prohibicionista, lo que implicaría el seguir dejando de reconocer que existe una industria con gran potencialidad y un mercado que está ahí, de manera latente, esperando a ser explotado, el cual por falta de oportunidades puede recurrir a una gran cantidad de escenarios sustitutos, algunos de los cuales podrían adoptar una forma ilícita, generando daños mayores al país, como podrían ser un alto grado de corrupción y un mercado negro, carente de toda regulación y vigilancia.

Entre las consecuencias que un escenario como éste traería a nuestro país, se encuentran las siguientes:

- a) que una parte de los jugadores viajara al extranjero en busca de lugares donde se pueda apostar y jugar en cualquier modalidad incluyendo las máquinas tragamonedas la ruleta o las cartas. Esta situación implica que estos ciudadanos mexicanos dejen sus divisas –y los empleos que las acompañan– fuera del país;
- b) que los jugadores acudieran a jugar en comercios alejados de la vista pública por ser ilegales, favoreciendo el crecimiento del mercado negro.
- c) que jugaran por internet, sin ningún tipo de límites y que, a diferencia de lo que ocurre con empresas establecidas, sean víctimas de robos y estafas en un mercado en el que los proveedores muchas veces se manejan en el anonimato y no están sujetos al más mínimo de los controles. Asimismo, en este último escenario sustituto, el juego por internet puede favorecer el hecho de que al

jugar en su hogar, los ciudadanos traten de hacer pasar desapercibidas sus tendencias ludópatas, agravando con ello su problemática, ya que el llevar sus debilidades al ámbito privado, puede ser peor a que esas mismas conductas se manifiesten en los espacios públicos, en los que al ser más visibles, permiten mayores posibilidades de recibir atención por parte de las familias involucradas, de las instituciones y de la sociedad en general.

Por estas razones, más que prohibir se requiere construir esquemas orientados a una regulación mucho más adecuada. Sin embargo, esta condición conlleva la necesidad de efectuar importantes modificaciones a la actual política pública, creando una nueva, capaz de aprovechar lo que se ha logrado avanzar en materia de casinos, con una nueva definición de objetivos, en los que se replantee qué es lo que queremos lograr y tomando en consideración lo que debemos hacer para lograrlo.

Si bien es cierto que esto no resulta fácil, ya que en materia de regulación del juego con apuestas siempre se encontrarán situaciones complejas difíciles de sortear, la omisión no representa de ninguna manera la mejor opción, pues tratar de ignorar realidades como que es la demanda la que crea la oferta o que en la medida en que una ley se hace más estricta en un marco de autoridad deshonesto, lo único en lo que puede redundar es en un campo propicio para la corrupción y el lavado de dinero; además, no debe soslayarse la imperiosa necesidad de “tomar el toro por los cuernos” y hacer lo posible por resolver de una vez por todas las graves deficiencias en la materia y sacar el máximo provecho de una de las industrias con mayor proyección.

En tal virtud, lo más adecuado es reconocer que se necesita actualizar urgentemente la regulación de casinos, actuar de forma madura y realista y decidir con acción y no dejando la ambigüedad como norma. Por ende, aunque se sabe que cualquier decisión que se tome en materia de casinos, juegos y apuestas resultará cuestionable, dicho proceso de renovación regulatoria debe considerar, en primer lugar, una seria discusión pública para definir cómo mejorar objetivamente la situación legal de los casinos, cómo lograr un balance entre lo deseable y lo posible y cómo tomar decisiones de forma clara y contundente en lugar de suponer que una ley que prohíba, en lugar de permitir, sea un instrumento de gestión realista.

Asimismo, si de lo que se trata es de fomentar el bienestar de la sociedad, debe evitarse la existencia de monopolios que poco o nada contribuyen al desarrollo de las comunidades, para lo cual hay que establecer condiciones que garanticen equidad en la

competencia, para lo cual debe plantearse una importante participación del Estado, de forma tal que se asegure su rectoría en la industria de los juegos azar, con el propósito de lograr un efectivo control sobre esta industria, a fin de que se logre consolidar como un auténtico instrumento de política de desarrollo regional, eliminando, en cambio, la posibilidad de que el juego se convierta en una simple actividad mercantil generadora de riqueza para unos cuantos.

Por lo que se refiere a las instituciones encargadas de vigilar que las políticas implementadas para este sector se ejerzan de manera escrupulosa, que sus objetivos se cumplan y que específicamente el funcionamiento de los casinos y las casas de apuestas se apegue estrictamente a la legalidad, es necesario fortalecer su capacidad de acción mediante un moderno marco legal, pero además, se requiere reforzar su autonomía no sólo del gobierno en turno, sino de los propios empresarios del sector, a fin de asegurar que su actuación esté libre de presiones de carácter político y económico y que ésta se lleve a cabo con el objetivo superior de garantizar el máximo beneficio para la sociedad.

En este sentido, el proceso debe continuar con la creación de una comisión autónoma, la cual debe contar entre sus principales atribuciones, la de coadyuvar al diseño, implementación y la evaluación de políticas públicas, así como la de promover mejoras regulatorias del sector. Una institución que esté integrada por representantes del gobierno, del sector empresarial, de las distintas instituciones oficiales y no gubernamentales involucradas en la verificación de la correcta operación de estas salas de juego, por expertos en la materia y por ciudadanos de proba rectitud.

Otra de sus atribuciones deberá ser la de encargarse de expedir permisos, vigilar y supervisar su cumplimiento. De esta manera, los permisos nuevos no serían ya resueltos de manera discrecional por un servidor público como ocurre actualmente, sino que serían expedidos por este nuevo organismo como resultados de la aplicación de mecanismos abiertos y transparentes.

Como autoridad reguladora del juego con apuesta, este organismo propuesto debe también considerar entre sus prioridades el mantener una relación de diálogo permanente con los permisionarios, por la simple razón de que son ellos los que están más al pendiente de la competencia ilegal y pueden convertirse en auténticos agentes en la lucha contra la ilegalidad y también por ser los más interesados en lograr el orden y la seguridad de que el juego con apuesta este bien regulado y de igual manera interesados también en

acabar con los estigmas y la mala imagen que por culpa de unos cuantos han adquirido la mayoría de los integrantes de este sector.

Igualmente, deberá establecerse que los permisos que se otorguen ya no serán múltiples sino individuales; es decir, serán expedidos por establecimiento y no como ocurre ahora, que cada permiso permite instalar y operar múltiples unidades de casas de juego. Asimismo, deberá especificarse que es obligación de los permisionarios, informar a la autoridad y obtener de ésta la autorización para traspasar los permisos cuando por alguna razón éstos no puedan ser usufructuados por el titular; asimismo, podrán seguir asociándose para la operación de las casas de apuestas, con terceros expertos en la materia, siempre y cuando informen oportunamente de ello a la autoridad competente.

Respecto al modelo de casinos a instalar en nuestro país, es importante señalar que éste debe ser el resultado del estudio y la opinión de expertos en la materia, por ser éste un tema que tiene implicaciones de todo tipo. Sin embargo, derivado de la lectura del presente documento, pueden las siguientes, como las mejores opciones a considerar:

A efecto de que de manera efectiva contribuyan a la generación de riqueza en la localidad, impulsando su crecimiento y desarrollo, de tal manera que se favorezca el beneficio social y no sólo el beneficio particular, debe impulsarse el concepto de casinos como los que se encuentran en las reservaciones indias en los Estados Unidos, para lo cual deberá estudiarse profundamente la organización y experiencias de las comunidades en que se pretendan instalar los casinos.

Por otra parte, si lo que se pretende es desincentivar la saturación de las zonas urbanas con salas de juego, la opción es desarrollar proyectos a mediano plazo, de mega casinos como los que existen en Las Vegas, en zonas turísticas específicas como la Riviera maya o Los Cabos en Baja California Sur, empero esto conlleva el riesgo de fomentar la generación de monopolios u oligopolios, dado que proyectos como estos sólo se podrían concretar mediante la asociación de grandes empresas mexicanas con extranjeras. A este respecto, se han mencionado ejemplos como instalar uno de estos casinos en el Centro de Convenciones de Acapulco.

Otro aspecto importante a considerar en el diseño de una nueva política pública en materia de juegos en nuestro país, es un necesario cambio en el régimen fiscal de los propietarios de casinos, en la que se afecte principal y mayoritariamente la generación de riqueza o incluso los ingresos del permisionario y procurar no afectar la apuesta o hacerlo al mínimo; esto implicaría considerar como base gravable la utilidad bruta, la cual en este

caso se define como los ingresos totales obtenidos por concepto de apuestas, menos las cantidades pagadas a los jugadores por concepto de premios, de modo tal que para el cliente siempre sea más conveniente jugar en la legalidad que en la clandestinidad. Un impuesto que sea razonable podría ser bien aceptado por todas las partes con tal de no hacer más atractivo colocar una apuesta en un lugar clandestino que en uno legal.

Cabe mencionar que en el caso de los Estados Unidos, con excepción de los estados de Nevada, New Jersey y Dakota del Sur, en los que la industria del juego aplica tasas impositivas que van del 6.75% al 8% sobre el ingreso bruto, el resto de los estados en los que el juego está permitido, las tasas fiscales van del 15% al 50%, las cuales en su mayoría se aplican sobre la utilidad bruta.

El cumplimiento estricto de este nuevo régimen fiscal exige que la autoridad responsable de supervisar la actividad de la industria del juego, posea la capacidad legal para verificar que las empresas propietarias de casinos, cumplan a cabalidad con sus obligaciones fiscales, para lo cual la nueva legislación propuesta debe conceder a esta autoridad, los instrumentos que le permitan cumplir con este objetivo, considerando incluso la posibilidad de modificar el llamado secreto bancario que prevé el Código Fiscal Federal que actualmente limita las investigaciones en el caso de presuntos delitos fiscales.

Por su parte, el Estado debe aplicar procedimientos que permitan identificar con claridad el destino de los recursos recaudados por impuestos, productos y aprovechamientos provenientes de la industria del juego, ya que hoy en día éstos se difuminan en la generalidad de la recaudación y por tanto se desconocen sus fines específicos. Al disponerse de esta información se podrán establecer parámetros que permitan garantizar que estos recursos se destinen efectivamente al bienestar de la población y verificar que éstos se ejerzan de manera eficaz.

De esta forma, se podrían etiquetar recursos destinados a educación, a abatimiento de la pobreza, a salud, a vivienda, cultura y al combate de la ludopatía inclusive, en las comunidades sede de los casinos, así como garantizar una fuente de recursos para los gobiernos municipal, estatal y federal, asegurando así que se cumplan los propósitos de carácter socioeconómico de su instalación.

Por otra parte, como una forma de desincentivar la ilegalidad, podría impulsarse la implementación de una fracción arancelaria que prohíba la importación de máquinas y equipos usados para apuestas y únicamente autorice la importación de artículos nuevos,

previa comprobación de que su destino sea un permisionario debidamente autorizado, con lo que se impediría que un organizador de juegos clandestinos tuviera acceso a ellos y mucho menos a los de última generación. Así, los asistentes a los casinos sabrían en cuáles de ellos estaría plenamente garantizado el pago de sus premios en caso de resultar ganadores y en cuáles no, por tratarse de sitios que no se encuentren debidamente legalizados y, por ende, tampoco reconocidos por una autoridad que proteja los derechos de sus clientes, en caso de que estos se vieran afectados.

Esta simple acción implicaría un importante avance en contra de la ilegalidad, ya que con ello, los organizadores ilegales se encontrarían frente a una fuerte desventaja competitiva, pues aun cuando logran conseguir equipos usados, el jugador terminaría prefiriendo los avances tecnológicos, eligiendo jugar en equipos de nueva generación, y despreciando aquellos equipos antiguos y obsoletos, desalentando al negocio ilegal, el cual terminará por desaparecer.

En síntesis, es momento de aprovechar la inercia que la legalidad le ha dado al juego en nuestro país, para desarrollarlo en todo su potencial, ampliando su extensa gama de expresiones. Arrebatemos de esta manera a la clandestinidad los juegos y mecanismos que hoy por hoy están prohibidos, invitemos a los jugadores de póker y de ruleta -que a fin de cuentas son juegos que también se deciden a la suerte-, a que practiquen su juego favorito en las casas de juego legalmente establecidas y ganémosle a la ilegalidad, a los mercados internacionales y a la corrupción, estos enormes nichos de mercado que hoy por hoy a pesar de existir, no proporcionan al Estado ningún beneficio y mucho menos a la población.

Terminemos de una vez por todas de reconocer la urgente necesidad que existe de adoptar una nueva política pública que, además del punto anterior, englobe el resto de los aspectos abordados en esta investigación, a fin de darle al país la oportunidad de explotar en todo su potencial una industria que como lo ha demostrado el caso de Estados Unidos, es mucho más que simple diversión.

Con base en lo expuesto a lo largo de las páginas precedentes, puede afirmarse que a pesar de la enorme brecha que separa la industria en ambos países, si existen factores que pueden ser capitalizados por la industria nacional a fin de hacer de ésta un auténtico detonador del desarrollo regional. Entre estos, destaca una adecuada regulación y vigilancia que previene la posible comisión de delitos, una intervención estatal que, sin dominar la escena, asegura la rectoría del Estado sobre la industria, de modo tal que se



**haga posible un equilibrio permanente entre los intereses públicos y los de las empresas privadas que participan en el sector y la implementación de programas de prevención y atención a la ludopatía, entre otros factores.**

Se reconoce que para lograr lo anterior, debe hacerse una profunda labor de convencimiento entre todos los actores involucrados, para lo cual debe promoverse el conocimiento amplio y objetivo de la realidad que vive la industria del juego y de sus alcances, desde luego debe existir también voluntad política de parte del Estado y todos sus órganos de gobierno, ya que el peor de los escenarios posibles es aquel en el que el Estado se niegue a aceptar sus capacidades y sus límites, dejando a una industria con tantos ingresos -reales y potenciales-, a su libre albedrío.

Hay que recordar que entre los fines últimos del gobierno se encuentra el hacer valer el Estado de Derecho, generar el mayor beneficio social y disminuir los incentivos a la corrupción y que cuando el Estado se niega a desempeñar responsablemente su papel se crea un vacío que tarde o temprano tenderá a ser llenado.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Estudio Introductorio*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- AMERICAN GAMING ASSOCIATION “State of the States 2010”, The AGA Survey of Casino Entertainment. Washington D.C., archivo PDF.
- ARROYO, Graciela y ROMERO, Alfredo Comp. *Regiones del mundo. Problemas y perspectivas. Diálogos para su estudio*. Centro de Relaciones Internacionales, FCP y S, U.N.A.M, México, 2002.
- COLIN Hay. *Political Analysis. A Critical Introduction*, Palgrave Macmillan, Hampshire U:K, 2002.
- *Constitución del pueblo mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2010.
- DÍAZ VÁZQUEZ, Martín de Jesús. Apuntes del seminario taller extracurricular “Políticas públicas para asuntos de gobierno”, Módulo I, F.E.S. Acatlán, febrero de 1995.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970.
- FRANCO CORZO, Julio. *Diseño de políticas públicas*. IEXE Editorial, México, 2012.
- GOBIERNO DEL EDO. DE MÉXICO. Antología. *El juego desde una perspectiva constructivista en el jardín de niños*. Programa estatal de cursos de actualización, capacitación y superación docente, Toluca, 2000.
- GONZÁLEZ TACHIQUIN, Marcelo. El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina, Quid Juris. Chihuahua, documento PDF.
- GRIFFIN, Dennis N. *The Battle for Las Vegas. The Law vs the Mob*. Huntington Press, Las Vegas, 2006.
- MAGER HOIS, Elisabeth A. *Casinos y Poder: El caso del Kickapoo Lucky Eagle Casino*, Universidad Nacional Autónoma de México CISAN, IIA, FES Acatlán, México, 2010.
- MAGER HOIS, Elisabeth A. *Lucha y resistencia de la tribu kickapú*. 2ª Ed. U.N.A.M., Facultad de Estudios Superiores Acatlán, México, 2008.
- MANKIW, N. Gregory. *Principios de economía*. 2ª, Ed. Mc’ Graw-Hill, Madrid, 2002,
- MERCADO CELIS, Alejandro. “Regiones y pequeñas empresas en la globalización. El caso de Tlaquepaque y Tonalá” pp. 211-262, coordinado por Mónica Gambrell, en *La globalización y sus manifestaciones en América del Norte*. p. 211 a p.232.), CISAN-U.N.A.M., México, 2002.
- MONTES DE OCA, N, Juan. Apuntes del seminario taller extracurricular “Políticas públicas para asuntos de gobierno”. Módulo II, F.E.S. Acatlán, febrero de 1995.
- NAIM, Moisés. *Un marco conceptual para el análisis de la implementación de las políticas públicas*. Politeia, Caracas, 1978.
- NAJERA MEIXUEIRO, Gustavo. *Los casinos y el crimen: la experiencia en los Estados Unidos*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, documento PDF. febrero de 2007).
- POLÉSE, Mario. *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Libro universitario regional, Costa Rica, 1998.
- RUIZ DURÁN Clemente y DUSSEL PETERS, Enrique (coord.). *Dinámica regional y competitividad industrial*, U.N.A.M., Fundación Friedrich Ebert, JUS, México, 1999.
- RUIZ SÁNCHEZ, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. Plaza y Valdés Editores, México, 1996.
- SANDOVAL DE ESCURDIA, Juan Martín. *Los casinos en México y sus principales efectos sociales: Un análisis de opinión pública*. Dirección General de Bibliotecas, División de Política Social Servicio de Investigación y Análisis de la H. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura, México, noviembre de 2002.
- SANDOVAL DE ESCURDIA, Juan Martín. *Casinos: Sobre los modelos de casinos*. Dirección General de Información y Documentación, División de Política Social Servicio de

- Investigación y Análisis de la H. Cámara de Diputados. LIX Legislatura, México, abril de 2004.
- SANDOVAL DE ESCURDIA, Juan Martín. *Casinos: Efectos sociales negativos y ludopatía*. Dirección General de Bibliotecas, División de Política Social Servicio de Investigación y Análisis de la H. Cámara de Diputados. LIX Legislatura, México, mayo de 2004.
  - SOUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración pública*. I.N.A.P., Madrid, 1989.
  - SWEEZY, Paul M. *Teoría del desarrollo capitalista*. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
  - WINCH, D.M. *Economía analítica del bienestar*, Alianza, Madrid, 1975.

## INTERNET

- American Gaming Association. “Juego en los Estados Unidos”, en [http://www.americangaming.org/Industry/factsheets/statistics\\_detail.cfv?id=7](http://www.americangaming.org/Industry/factsheets/statistics_detail.cfv?id=7) (consultado el 13 de octubre de 2011).
- 777 It's all about gambling, “Historia del juego en línea”, en <http://es.777.com/articulos/historia-del-juego-en-linea> (consulta: 5 de octubre de 2008).
- Abogados y Leyes, “Ley del juego” en <http://www.abogados-leyes.com/leyes-del-juego.html> (consultado el 26 de diciembre de 2010).
- American Gaming Association “The commercial casino industry and the economy. Industry contributions”, en [http://www.americangaming.org/Industry/factsheets/general\\_info\\_detail.cfv?id=39](http://www.americangaming.org/Industry/factsheets/general_info_detail.cfv?id=39) (consultado el 10 de diciembre de 2010).
- American Gaming Association. “Pivotal Dates in Gambling History”, en [http://www.americangaming.org/Industry/factsheets/general\\_info\\_detail.cfv?id=12](http://www.americangaming.org/Industry/factsheets/general_info_detail.cfv?id=12) (consultado el 11 de diciembre de 2010).
- American Gaming Association. “State of the states. The AGA survey of casino entertainment. 1999-2013”, en <http://www.americangaming.org/industry-resources/research/state-states> (consulta: fechas varias).
- Asociación de Permisarios de Juegos y Sorteos, A. C. Página oficial, en <http://apjsac.com/Pages/Default.aspx> (consultado el 6 de julio de 2012).
- Casino en línea: Es. “Historia del juego - de la Antigüedad hasta los casinos en línea”, en <http://www.casinoen-linea.es/historia-del-juego.html>, (consultado el 05 de octubre de 2008).
- Casinonline. “Casinos Indios”, en <http://www.casinonline.info/noticiascasino/casinosindios.html> (consultado el 20 de enero de 2011).
- Casinos en monterrey. “Delincuencia organizada atrás de los casinos de Monterrey”, en <http://www.casinosenmtty.blogspot.com/2011/08/casinos-en-monterrey.html> (consultado el 14 de marzo de 2012).
- *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid. “Políticas públicas”, en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/index.html> (consultado el 13 de mayo de 2014).
- Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación. Página oficial. Sección “Permisos otorgados”, en <http://juegosysorteos.gob.mx/Portal/PtMain.php?nIdHeader=83&nIdPanel=121&nIdFooter=86> (consultado el 30 de abril de 2010).
- DisfrutalasVegas.com. “Historia de Las Vegas”, en <http://www.disfrutalasvegas.com/historia> (consultado el 21 de abril de 2010).

- Esmas.com, en <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/597277.html> (consultado el 22 de diciembre de 2009).
- Esmas.com, en <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/598383.html> (consultado el 22 de diciembre de 2009).
- Elmundo.es. GONZÁLEZ, Javier. “Gracias a los privilegios legales de los nativos americanos los casinos de los indios destronan a Las Vegas”, en <http://www.elmundo.es/mundodinero/2007/07/06/economia/1183736325.html> (consultado el 21 de abril de 2010).
- Feria de San Marcos Página oficial, en <http://www.feriadesanmarcos.gob.mx/historia2.html> (consultado el 20 de septiembre de 2010).
- Gambling Laws US, com, en <http://www.gambling-law-us.com/> (Consultado el 28 de diciembre de 2010).
- GUERRERO, Omar. “Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno”, en <http://www.omarguerrero.org/articulos/PPreformaEstado.pdf> (consultado el 20 de agosto de 2012)
- Industria del juego. “México se organiza. Nace la Cámara Nacional de la Industria del Juego”, en <http://casino-group.blogspot.com/2008/07/mxico-se-organiza.html> . (consultado el 16 de marzo de 2009).
- JugarCasinos “Ingresos de casinos”, en <http://www.jugarcasinos.es/actualidad/Ingresos-de-juego-en-casinos-de-Estados-Unidos.php> (consultado el 20 de abril de 2010).
- JugarCasinos, “Historia de los juegos de casino”, en <http://www.jugarcasinos.es/historia-casino/> (consultado el 20 de abril de 2010).
- Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1947. Cámara de Diputados Centro de Documentación y Análisis, en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/109.pdf> (consultado el 15 de diciembre de 2008).
- Lotería de la provincia. página oficial, en <http://www.loteria.gba.gov.ar/getCategoria.cfm?cuerpo=index&directorio=institucional> (consultado el 29 de mayo de 2014).
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública de México. Página oficial, en <http://www.lotenal.gob.mx/loteria/loterianacional/historia.jsp>. (consulta: 5 de julio de 2010).
- Lotoquebec.com. Página oficial, en <http://www.casinosduquebec.com/montreal/fr/casinos-du-quebec#historique> (consultado el 13 de noviembre de 2002).
- Pronósticos para la Asistencia Pública. Página oficial, en <http://www.pronosticos.gob.mx>, (consultado el 25 de agosto de 2010).
- Hipódromo de las Américas. Página oficial, en: <http://www.hipodromo.com.mx>, (consultado el 25 de agosto de 2010).
- PINEDA PABLOS, Nicolás. *El concepto de Política Pública: alcances y limitaciones*. Seminario de Políticas Públicas, en <http://portalescolson.com/boletines/204/politicas%20publicas.pdf> (consultado el 22 de
- Portal IndexMundi, en <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=ja&v=65&l=es>, citando datos de la CIA (Central Intelligence Agency) World Factbook. (consultado el 15 de febrero de 2012).
- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Versión electrónica, XXII edición, en [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=cultura](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura), (consultado el 13 de junio de 2010).
- RIVERA DELGADO, Gabriel. Via Tijuana-Casino Agua Caliente 1ª y 2ª parte de video, en <http://www.youtube.com/watch?v=ZLyKrXrqWAA&NR=1> (consultado el 22 de noviembre de 2010).
- Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos. Cámara de Diputados. Secretaría de Servicios parlamentarios, en
  - [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LFJS.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFJS.pdf) (consultado en fechas varias)

- RUEDA RAMOS, Erika. *La apertura de casinos en México*. Tesis profesional, FES Aragón, U.N.A.M., México, 1996. en <http://www.razonypalabra.org.mx-libros-casinos.pdf.url> (consultado el 5 de mayo de 2010).
- RUEDA, RAMOS, Erika. *¿Casinos en México? Análisis sobre su apertura*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) (consultado el 11 de noviembre de 2010).
- Taringa. “Top 23 casinos en Las Vegas”, en <http://www.taringa.net/posts/imagenes/2673781/Top-23-casinos-de-Las-Vegas-Yapa.html>, (consultado el 4 de abril de 2013).
- TÉPACH MARCIAL, Reyes. *La instalación y operación de casinos en México: análisis de iniciativas y opinión pública*, Servicio de Investigación y Análisis de la H. Cámara de Diputados. LIX Legislatura, Septiembre 2004 División de Economía y Comercio en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SIA-DEC-ISS-07-04.pdf> (consultado el 16 de junio de 2009).
- TÉPACH MARCIAL, R. *Análisis de las iniciativas en materia de juegos con apuestas presentadas al Congreso de la Unión*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) (consultado el 11 de noviembre de 2010).
- VIEIRA, Juan Guillermo. “ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS. Reflexiones libres sobre políticas públicas 2”. *El Estudio de las Políticas Públicas. Teoría(s) de las políticas públicas*, en <http://politicas-y-publicas.blogspot.mx/2011/05/estado-y-politicas-publicas.html> (consultado el 20 de marzo de 2010).
- WorldLingo, en [http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/es/Indian\\_Gaming\\_Regulatory\\_Act](http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/es/Indian_Gaming_Regulatory_Act) (consultado el 26 de diciembre de 2010).
- Zona-Casinos.com. “Propietarios de casinos”, en <http://www.zona-casinos.es/historiacasinos.html> (consultado el 20 de abril de 2010).

## REVISTAS

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. “Política pública y gobierno del Estado”, *Revista del Colegio*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año II, No. 4, octubre de 1990, México, pp. 233-255.
- CARRASCO ARAIZAGA, Jorge, “El narcoterrorismo echa raíces”, *Proceso* No. 1817, 28 de agosto de 2011, México, pp. 6-13.
- CERVANTES, Jesusa y DELGADO, Álvaro, “El gran corruptor y sus corrompidos”, *Proceso*, No. 1819, México, 11 de septiembre de 2011, pp. 6-9.
- CERVANTES, Jesusa, “La urdimbre mafiosa que engendró el PAN”, *Proceso* No. 1817, 28 de agosto de 2011, México, pp. 14-18.
- DELGADO, Álvaro, “Hasta los Panistas advierten: Y vienen más...” *Proceso* No. 1817, 28 de agosto de 2011, México, pp. 8-9.
- ESTRADA ALVAREZ, Jairo. “Notas sobre el Neoinstitucionalismo”. *Revista electrónica Espacio Crítico* en: <http://www.espaciocritico.com/articulos/je-a11.htm> (consultado el 15 de septiembre de 2009).
- Gambling in America. “Are States Hooked on money from games?” *CQ Researcher* v 22, junio de 2012, CQ Press, USA. Documento PDF, pp. 525-548.
- GIL OLMOS, José en “En ciernes, una depresión colectiva”, *Proceso* No 1817, 28 de agosto de 2011, México, pp. 10-13.
- GONZÁLEZ MATUS, Ezequiel. “El juego en México”, *Nexos*, 1º de marzo de 2007, versión electrónica, en <http://www.nexos.com.mx/spip.php?article1229> (consultado el 5 de octubre de 2008).

- KALMANOVITZ, Salomón. "EL NEOINSTITUCIONALISMO COMO ESCUELA". Revista de Economía Institucional vol.5 no.9 Bogotá, Diciembre 2003, en [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S012459962003000200009&script=sci\\_arttext&tln g=pt](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S012459962003000200009&script=sci_arttext&tln g=pt) (consultado el 16 de septiembre de 2009)
- MENDOZA HUICHÁN, Ernesto, "Política de Modernización y Negociación". *Revista del Colegio*, No. 4, octubre 1990, p. 333, pp. 329-340.
- PERALTA FÉLIX, Elia Imelda. Reseña de *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico* de José Ayala Espino", "Región y Sociedad", *Revista del Colegio de Sonora*, Vol XIII, No. 22, julio-Dic.2001 (Sonora, Méx.), documento PDF, pp. 193-197.
- PÉREZ ESPARZA, Jesús David. "¿Cómo regular los casinos?. Una propuesta de política pública para mitigar los incentivos perversos de su legislación en México". *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Vol. 5, número 9, enero-junio, México, 2012, documento PDF, pp. 103-143.
- PÉREZ PÉREZ, Gabriel y VALENCIA E. Laura. "El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario" *Actualidad Contable* FACES, Vol. 7, No. 08, Ene-Jun. 2004, Universidad de los Andes Mérida, Venezuela, pp. 85-95.
- RANGEL M., Jesús. "Impuestos por juegos y sorteos: 3 mil 400 mdp", *Milenio*, 22 de mayo de 2012, en <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9148216> (consultado el 20 junio de de 2012).
- RIVAS LEONE, José Antonio. "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones". *Reflexión Política*, No. 9, junio 2003, Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colombia, documento PDF, pp. 37-46.

## PERIODICOS

- AGUILAR, Alberto. "Cabildea AIEJA nueva Ley de Juegos y Sorteos para eliminar la ilegalidad y promueve comisión para permisos en vez de Segob". *El Universal*. Nombres, nombres...y nombres, México 08 de noviembre de 2011, en <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/92603.html> (consultado el 05 de octubre de 2012).
- Aumenta 50% asistencia a casinos: AIEJA. *El Economista*, 16 de mayo de 2012, México, en <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/aumenta-50-asistencia-a-casinos-aieja> (Consultado el 20 de junio de 2012).
- DAMIAN, Fernando. "Operan en la ilegalidad 800 casas de juego" *Milenio*, México, 25 de mayo de 2010, en <http://casino-group.blogspot.com/2008/09/operan-en-la-ilegalidad-800-casas-de.html> (consultado el 05 de octubre de 2012).
- Gallo, Daniel, "En cinco años se abrieron 22 casinos en la Argentina", *La Nación Argentina, Información Nacional* 05 de mayo de 2009, en [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1115483](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1115483) (consultado el 10 de marzo de 2010).
- GAZAL, Guillermo, Casinos: "¿Un daño o un beneficio?". *El Universal Gráfico*, México, 17 de octubre de 2011.
- GÓMEZ Thelma, RESENDIZ, Francisco y GONZÁLEZ, María de la Luz, "Judicatura suspende a juez ligado a casinos". *El Universal*, México, 21 de septiembre de 2011.
- GONZÁLEZ AZCÁRRAGA, Oscar, "Casinos piden impuesto único" *El Universal*, 21 de mayo de 2012, en <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/95151.html> (consultado el 05 de octubre de 2012).
- HOWARD, Georgina, "Una industria bajo la lupa", Reporte Índigo, Lunes 30 de julio de 2012, en <http://www.reporteindigo.com/reportes/mexico/una-industria-bajo-la-lupa> (consultado el 06 de junio de 2013).



- LÓPEZ Jorge, CRUZ Noé y RAMOS Jorge, “Impulsa FCH hacer del país una potencia en turismo”, *El Universal*, México, martes 01 de marzo de 2011.
- LÓPEZ Mario “Demandan certificar maquinitas”, *Reforma*, 9 de septiembre de 2008, México.
- MANRIQUE Gandaria, “Detecta Gobernación Casinos irregulares”, *El Sol de México*, del 30 de agosto de 2011, en <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2207181.htm>, (consultado el 1º de septiembre de 2011).
- MANRIQUE Gandaria, “Segob: Están detectados 60 casinos irregulares”, *El Sol de México*, 1º de septiembre de 2011, en <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2210012.htm> (consultado el 1º de septiembre de 2011).
- MASCHERONI, Ricardo Luís, “Crisis económica + casinos = miseria e inseguridad”, *ELmercuriodigital.es*, en <http://elmercuriodigital.es/content/view/14970/386/> (consultado el 16 de noviembre de 2009).
- MORALES Alberto, “Aumenta recaudación por juegos y sorteos”, *El universal*, 12 de septiembre de 2009, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/171214.htm> (consultado el 05 de octubre de 2012).
- PAZOS, Luis. “Casinos ¿si o no?. *El Financiero*, México, septiembre 23, 1995.
- RANGEL M, J. Jesús. “Impuestos por juegos y sorteos: 3 mil 400 mdp”, *Milenio*, 20 de junio de 2012, México, en <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9148216> (consultado el 20 de junio de 2012).
- RESENDIZ, Francisco, “Blake Mora defiende plan de seguridad”, *El Universal*, 14 de octubre de 2011. México.
- RESENDIZ, francisco, “Cuatro empresas operaban Royale”, *El Universal*, 23 de septiembre de 2011, México.
- RESENDIZ, Francisco, “Juez avaló quitar sellos de clausura”, *El Universal*, 22 de septiembre de 2011, México.

## OTROS

- Cruz, Socorro, “Reportaje especial desde Las Vegas, Nevada”, Programa *Monitor de Radio Red*, transmitido el 27 de junio de 1995.
- Noticiero “Enfoque”, 2ª edición, nota informativa del 28 de diciembre de 2010.

**ANEXOS**



**Cuadro 24: Propietarios de centros de apuestas en México**

Empresa	Permisarios y/o socios	Establecimientos autorizados	Establecimientos en operación
Hipódromo de Grupo Caliente, S.A	TURÍSTICA AKALLI, S.A. DE C.V. Jorge Hank Rhon Alberto Munguía Orozco JOMAHARHO, S.A. DE C.V. Jorge Hank Rhon Ramón Rómulo Cevallos de Cima James Selby Alexander Brown Alfonso Alexander Brown Francisco Javier Cevallos de Cima LIBROS FORANEOS, S.A. DE C.V. Jorge Hank Rhon Ramón Rómulo Cevallos de Cima James Selby Alexander Brown Alfonso Alexander Brown Francisco Javier Cevallos de Cima	1 Hipó/galgódromo Centros de apuestas remotas en B.C. Número Ilimitado. Salas de sorteo de números en B.C. Número Ilimitado	1 Hipó/Galgódromo 22 Centros de Apuestas Remotas 22 Salas de Sorteos de Números
Operadora de Apuestas Caliente, S.A. de C.V.	JOMAHARHO, S.A. DE C.V. · Jorge Hank Rhon · Ramón Romulo Cevallos de Cima · James Selby Alexander Brown · Alfonso Alexander Brown · Francisco Javier Cevallos de Cima GRUPO CALIENTE, S.A. DE C.V. · Jorge Hank Rhon · Alberto Murguía Orozco · Ramón Rionda Ribot · Armando Bejarano Almada LIBROS FORÁNEOS, S.A. DE C.V. · Jomaharho, S.A. de C.V. · Jorge Hank Rhon · Ramón Rómulo Cevallos de Cima · James Selby Alexander Brown · Alfonso Alexander Brown · Francisco Javier Cevallos de Cima	1 Galgódromo en Monterrey, N.L. 4 Centros de Apuestas Remotas 4 Salas de Sorteo de Números	2 Centros de Apuestas Remotas 2 Sala de Sorteo de Números
Entretenimiento de México, S.A.	Arturo Rojas Cardona Jesús Héctor Gutiérrez Cortés	50 Centros de Apuestas Remotas 50 Salas de Sorteos de Números	15 Centros de Apuestas Remotas y 15 Salas de Sorteos de Números
Administradora Mexicana de Hipódromo, S.A. (CIE)	Impulsora de Centros de Entretenimiento de Las Américas. Servicios Administrativos del Hipódromo Alejandro Soberón Kuri CODERE	1 Hipódromo 65 Centros de apuestas remotas 65 Salas de sorteo de números	1 Hipódromo 53 Centros de apuestas remotas 53 Salas de sorteo de números

Apuestas Internacionales, S.A. de C.V.	TELEVISA JUEGOS, S.A. DE C.V. · Grupo Televisa, S.A. - Esmas Holding ,LLC GRUPO TELEVISA, S.A. CODERE	65 Centros de Apuestas Remotas 65 Salas de Sorteos de Números	24 Centros de Apuestas Remotas 24 Salas de Sorteos de Números
Promociones e Inversiones de Guerrero, S.A. de C.V.	Carlos Riva Palacio Magaña Olaf Bahnsen Rebscher Joaquín Riva Palacio Rodríguez José Carlos Morales Rojas BINCAMEX, S.A. de C.V	Permiso del 24 de Agosto de 1993 1 Frontón (jai-alai) 5 Centros de Apuestas Remotas y Salas de Sorteo de Números.  Permiso del 17 de Mayo de 2005 53 Centros de Apuestas Remotas 53 Salas de Sorteo de Números	Permiso del 24 de Agosto de 1993 1 Frontón (jai-alai) 5 Centros de Apuestas Remotas  Permiso del 17 de Mayo de 2005 19 Centros de Apuestas Remotas 19 Salas de Sorteo de Números
Cía. Operadora Megasport, S.A. de C.V.	Adrián Espinosa Delgado Israel Cabal Espinosa José Luis Espinosa Delgado	Reconocimiento de derechos en cumplimiento de la resolución judicial emitida por el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Nuevo León, expediente 823/2000, ratificada mediante la sentencia pronunciada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito Judicial Federal.	32
Atracciones y Emociones Vallarta, S.A. de C.V.	Rodrigo Aguirre Vizzuett VH Entretenimiento, S.A. de C.V. Rodrigo Madero Dávila Ramón Madero Covarrubias	1 Hipódromo/galgódromo 5 Centros de Apuestas Remotas con Sala de Sorteo de Números 41 Centros de Apuestas Remotas con Sala de Sorteo de Números	26 Centros de Apuestas Remotas 26 Salas de Sorteos de Números
Eventos Festivos de México, S.A. de C.V.	Gea Holdings. Olegario Vázquez Aldir Grupo Imagen	20 Salas de Sorteos de Números	4 Salas de Sorteos de Números
Promojuegos de México, S.A. de C.V.	Raúl Quintana Fernández Pablo Cortina de la Fuente COMPLEJO TURÍSTICO HUATULCO, S.A. DE C.V. FEMALAMEX, S.A. DE C.V. CODERE MÉXICO, S.A. DE C.V. HEGELHOF ASSOCIATES, B.V.	10 Centros de Apuestas Remotas 10 Salas de Sorteos de Números	8 Centros de Apuestas Remotas 8 Salas de Sorteo de Números
Juega y Juega, S.A. de C.V.	Juan Eduardo Mounetou Pérez Carlos Enrique Abraham Mafud	18 Centros de Apuestas Remotas 18 Salas de Sorteos de Números	5 Centros de Apuestas Remotas 5 Salas de Sorteo de Números
Mio Games, S.A. de C.V.	GRUPO INVERJUEGOS, S.A. DE C.V. CODERE MÉXICO, S.A. DE C.V.	2 Salas de Sorteos de Números	2 Salas de Sorteos de Números
PETOLOF, S.A. de C.V.	URBAN PUBLICITY, S.A. DE C.V. Sergio Jacinto Gil García	7 libros foráneos	4 establecimientos

Juegos y Sorteos de Jalisco, S.A. de C.V.	Germán Daniel Michel Velasco Jorge Jiménez González Rodrigo David Galván Graf.	35 Salas de Sorteos de Números	Ninguno
Espectáculos Deportivos de Occidente, S.A. de C.V.	Carlos del Paso Maza Jesús Escobar Sahagún	1 Frontón en la Ciudad de Guadalajara 4 Centros de Apuestas Remotas	No opera actualmente ningún establecimiento
Cesta - Punta Deportes, S.A. de C.V.	José Maria Guardia López Jesús Quintana López Ángel Demerutis Elizararas Lucia Marquez Maus de Guardia Monica Guardia Márquez de Guardia Maritza Guardia Márquez Marisol Guardia Márquez Maria de Jesus Cuevas Escutia	Hipódromo / Galgódromo en Ciudad Juárez, Chihuahua. 9 Centros de Apuestas Remota	Actualmente no opera ningún establecimiento.
Comercial de Juegos de la Frontera, S.A. de C.V.	N.D.	N.D	N.D.
Divertimex, S.A. de C.V.	Faustino Islas Ponce Alejandro Cansino León Gilberto Félix Escalante	Galgódromo en Hermosillo, Son. 7 Centros de Apuestas Remotas con autorización para operación de Sala de Sorteo de Números	7 Centros de Apuestas Remotas y Sorteos de Números
Espectáculos Deportivos de Cancún, S.A. de C.V.	Francisco Escofet Artigas Elena Escofet Villalvazo Cristobal Escofet Villalvazo Jordi Escofet Villalvazo Fernando Partida García	1 Frontón en la Ciudad de Cancún 4 Centros de Apuestas Remotas	Actualmente no opera ningún establecimiento.
Espectáculos Latinoamericanos Deportivos, S.A. de C.V.	GRUPO CALIENTE, S.A. DE C.V. · Jorge Hank Rhon · Alberto Murguía Orozco RAMÓN RIONDA RIBOT ARMANDO BEJARANO ALMADA	1 Galgódromo en Estado de México 5 Centros de Apuestas Remotas y 5 Salas de Sorteo de Números	2 Centros de Apuestas Remotas 2 Salas de Sorteo de Números
Grupo Océano Haman, S.A. de C.V.	GRUPO CALIENTE, S.A. DE C.V. · Jorge Hank Rhon · Alberto Murguía Orozco RAMÓN RIONDA RIBOT ARMANDO BEJARANO ALMADA	10 Centros de Apuestas Remotas 10 Salas de Sorteos de Números	3 Centros de Apuestas Remotas 3 Salas de Sorteos de Números
Impulsora Géminis, S.A. de C.V.	GRUPO CALIENTE, S.A. DE C.V. · Jorge Hank Rhon · Alberto Murguía Orozco RAMÓN RIONDA ROBOT ARMANDO BEJARANO ALMADA	3 Centros de Apuestas Remotas	2 Centros de Apuestas Remotas
Libros Foráneos, S.A. de C.V.	Ramón Rómulo Cevallos de Cima JOMAHARHO, S.A. DE C.V. · Jorge Hank Rhon · Ramón Rómulo Cevallos de Cima · James Selby Alexander Brown · Alfonso Alexander Brown · Francisco Javier Cevallos de Cima	18 Centros de Apuestas Remotas y 18 Salas de Sorteos de Números	17 Centros de Apuestas Remotas 17 Salas de Sorteo de Números

Operadora Cantabria, S.A. de C.V.	1.- RAMÓN RÓMULO CEVALLOS DE CIMA 2.- TURISTICA AKALLI, S.A. DE C.V. · Jorge Hank Rhon · Alberto Murguía Orozco 3.- GRUPO CALIENTE, S.A. DE C.V. · Jorge Hank Rhon · Alberto Murguía Orozco	25 Centros de Apuestas Remotas y 25 Salas de Sorteos de Números	24 Centros de Apuestas Remotas 24 Salas de Sorteos de Números
Operadora de Espectáculos Deportivos, S.A. de C.V.	JOMAHARHO, S.A. DE C.V. · Jorge Hank Rhon · Ramón Romulo Cevallos de Cima · James Selby Alexander Brown · Alfonso Alexander Brown · Francisco Javier Cevallos de Cima GRUPO CALIENTE, S.A. DE C.V. · Jorge Hank Rhon · Alberto Murguía Orozco	1 Galgódromo en Culiacán, Sin. 3 Centros de Apuestas Remotas	3 Centros de Apuestas Remotas 3 Salas de Sorteo de Números
El Palacio de los Números, S.A. de C.V.	Eduardo Luis Laris Rodríguez Ramón Manuel Aznar González	18 Centros de Apuestas Remotas 18 Salas de Sorteos de Números	12 Salas de Sorteos de Números 12 Centros de Apuestas Remotas

**Fuente:** Portal de la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación, en [http://www.juegosysorteos.gob.mx/es/Juegos\\_y\\_Sorteos/Permisionario](http://www.juegosysorteos.gob.mx/es/Juegos_y_Sorteos/Permisionario) (consultado el 13 de agosto de 2012).