

ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE JUEGOS CON APUESTAS PRESENTADAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN

Reyes TÉPACH M.

I. INTRODUCCIÓN

El debate parlamentario en México sobre la instalación, operación y explotación de los juegos con apuestas se inició formalmente en 1999, con la presentación de la primera iniciativa de ley en la materia. Desde entonces, se han impulsado en la Cámara de Diputados los siguientes cuatro proyectos:

- 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.
- Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, a cargo de los diputados federales Tomás Coronado Olmos y Eduardo Rivera Pérez del Grupo Parlamentario del PAN de la LVIII Legislatura, disponible en la *Gaceta Parlamentaria* del 29 de agosto de 2003.
- 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.
- Iniciativa que expide la Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, a cargo del diputado federal Armando García

Méndez del Grupo Parlamentario de Alternativa, disponible en la *Gaceta Parlamentaria* del 11 de diciembre de 2008.

Del conjunto de iniciativas presentadas en materia de juegos con apuestas, dos fueron presentadas por el Grupo Parlamentario del PRI (LVII y LIX); una el Grupo Parlamentario del PAN (LVIII) y una el Grupo Parlamentario de Alternativa (LX). Adicionalmente, las cuatro son de juegos con apuestas, aunque la primera regularía expresamente la figura de “casino” y las tres restantes se concentraron en los “establecimientos” donde se podrían realizar juegos con apuestas. En el Senado de la República no se ha presentado ninguna iniciativa en esta materia. El Congreso de la Unión no ha dictaminado ninguno de estos proyectos de ley.

Las iniciativas en materia de juegos con apuestas presentadas en la Cámara de Diputados plantean una importante disyuntiva de elección desde la óptica de la política pública: su legalización podría generar impactos económicos favorables al país; sin embargo, con una regulación inadecuada, los impactos sociales podrían ser adversos.

Desde la óptica económica, la legalización de esta industria representaría una opción adicional para impulsar la inversión, la generación de empleos e incrementar la recaudación fiscal, esta última sería un instrumento de política económica para promover el desarrollo regional del país.

No obstante, si esta industria tuviera una regulación laxa, podría exacerbar algunos problemas sociales que existen en México y que actualmente el gobierno federal está combatiendo frontalmente.

Desde el inicio de la actual administración federal, se tomó como eje de la política pública la lucha frontal contra la delincuencia organizada. Los instrumentos de seguridad nacional y la seguridad pública del Estado mexicano se han canalizado en los últimos tres años para combatir frontalmente a los cárteles vinculados con el narcotráfico, para desarticular a las organiza-

ciones relacionadas con la industria del secuestro, del tráfico de menores y de órganos, de trata de personas; todas estas actividades tienen como finalidad enriquecer ilícitamente a los grupos delictivos que las ejercen.

En este sentido, el éxito de esta industria en México se alcanzaría si los actores interesados en su legalización no la reducen a una mera actividad mercantil, a una fuente generadora y acumuladora de riqueza, sin hacer conciencia que ofrecerían una actividad potencialmente adictiva, que pondría en riesgo el desarrollo integral de la niñez y la juventud del país, que incidiría negativamente en el ingreso monetario y el patrimonio de múltiples hogares.

Por eso, la decisión de legalizar o no esta actividad en México es compleja. Impedir su explotación es renunciar a su potencial económico real y tangible. Sin embargo, permitir su explotación, soslayando una regulación jurídica estricta y rígida, sin los instrumentos necesarios para que el Estado mexicano ejerza una rectoría sólida y categórica, podrían hacer de esta industria un nicho natural para que los recursos de procedencia ilícita, generados por las organizaciones criminales que actualmente está combatiendo frontalmente el Estado mexicano, encuentren una actividad económica *ad hoc* para invertir dinero de procedencia ilícita en una actividad económica legal.

Dada esta realidad social que actualmente se está viviendo en México, se plantea como tesis central de esta investigación que el éxito o fracaso de la posible instalación, operación y explotación de la industria del juego con apuestas está en función directa, entre otros factores, de la capacidad rectora que la ley en la materia le otorgue al Estado mexicano. Es decir, si los instrumentos que contendría la ley de juegos con apuestas son los adecuados para que el Estado ejerza una rectoría sólida en esta industria.

II. LA REGULACIÓN Y RECTORÍA DE LOS JUEGOS CON APUESTA EN MÉXICO

En el México posrevolucionario, el presidente Plutarco Elías Calles decretó la creación de los casinos con el objetivo de atender a los turistas estadounidenses. El 24 de junio de 1938, el presidente Lázaro Cárdenas ordenó su abolición, aduciendo que, por su propia naturaleza, son focos de atracción del vicio, de mafias y explotación por parte de apostadores profesionales.¹

Actualmente, el artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre juegos con apuestas.² Adicionalmente, el artículo 1o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos (LFJS) prohíbe expresamente la instalación y operación de establecimientos donde se practiquen juegos de apuesta y de azar: “Quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta Ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas”³

Los juegos permitidos se definen en el artículo 2o. de esta Ley:

Sólo podrán permitirse:

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.⁴

Sin embargo, el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, tiene la facultad discrecional de autorizar los juegos con apuestas. Esto se establece en el artículo 3o. de la LFJS: “Corresponde al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría

¹ “Apuestan por los casinos 221 diputados”, *Revista El Pleno*, México, año 2, núm. 39, 25 de mayo de 2004, pp. 14 y 15.

² <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

³ Ley Federal de Juegos y Sorteos, en <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/109.txt>

⁴ *Idem*.

de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase...”⁵

Si el Congreso de la Unión expide una nueva ley cuyo objetivo sea regular los juegos con apuestas, basándose en las iniciativas en la materia presentadas en la Cámara de Diputados, automáticamente se derogaría la facultad que actualmente tiene el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, de autorizar discrecionalmente los juegos con apuestas.

En los proyectos de ley en materia de juegos con apuestas presentados en la Cámara de Diputados, se definiría que la explotación de esta industria se reservaría para los inversionistas privados nacionales y extranjeros, mientras que la rectoría corresría a cargo del Estado mexicano.

La rectoría la ejercería el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, que tendría las siguientes atribuciones: la autorización, la supervisión, la vigilancia, el control y la regulación de la industria de los juegos con apuestas.

La Secretaría de Gobernación ejercería estas atribuciones por conducto de la Comisión Federal de Juegos, Sorteos y Casinos, que sería un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, dotado de autonomía técnica y operativa, así como de facultades ejecutivas.

III. LOS CASINOS O ESTABLECIMIENTOS: DEFINICIÓN Y TIPOS DE JUEGOS QUE SE PODRÍAN PRACTICAR

Existen múltiples definiciones para los casinos. Para fines de este análisis, se retoman las dos siguientes: es un centro en que se realizan apuestas;⁶ o bien, un lugar de entretenimiento donde se juega por dinero.⁷

⁵ *Idem*.

⁶ es.wikipedia.org/wiki/Casinos

⁷ www.definicion.org/diccionario/103

Los juegos que se practican en los casinos contienen dos propiedades:

- Son de azar, porque la posibilidad de ganar o perder depende de la habilidad del jugador y del azar.
- Son de apuesta, porque se arriesga una cantidad de dinero, bien o prestación, con la posibilidad de ganar o perder el juego.

Todos los juegos contienen azar, porque su resultado es incierto, es decir, la probabilidad de ganarlo o perderlo se conoce hasta que el evento se realiza. Por lo tanto, la característica más importante de los juegos que se practican en los casinos es que permiten cruzar apuestas.

González Cuevas, en su iniciativa definió el *casino* de la siguiente manera: “Es el 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”.

Propuso que en los casinos se crucen apuestas en los siguientes juegos con azar: libros foráneos; ruleta; lotería, bingo o keno; dados, cartas o naipes, rueda de la fortuna y máquinas tragamonedas.

Las iniciativas presentadas por Coronado Olmos, Bravo Carbalal y García Méndez regularían *establecimientos*, definiéndolos de la siguiente manera: “Lugar abierto o cerrado en el que se llevan a cabo juegos con apuestas con permiso vigente, otorgado por la Comisión en los términos de la presente Ley y su Reglamento”.

Existe una coincidencia entre la figura del *casino* y del *establecimiento*: en ambos se realizarían juegos donde se cruzarían apuestas. Sin embargo, también existen sutiles diferencias: la iniciativa de Coronado Olmos prohíbe los *casinos*, en su lugar propone la instalación, operación y explotación de *establecimientos*.

en centros de apuesta remotos, salas de juego, ferias y cruceros donde se permitirían la realización de juegos con apuestas.

El análisis conjunto de las iniciativas de Coronado Olmos, Bravo Carbajal y García Méndez nos daría el universo de *establecimientos* permanentes y temporales con las siguientes características:

1. Los establecimientos permanentes donde se podrían cruzar apuestas serían los siguientes:

- a) Los centros de apuestas remotas: serían establecimientos abiertos al público donde se cruzarían apuestas en juegos de números, eventos deportivos y competencia transmitidas en tiempo real, carreras de caballos, carreras de galgos, peleas de gallos y frontón. Dentro de estos centros se autorizarían recintos específicos para la celebración de juegos de números.
- b) Las salas de juegos de símbolos, números o imágenes: serían actividades desarrolladas en un establecimiento abierto al público donde se celebrarían juegos con apuestas consistentes en el sorteo de diferentes números, símbolos o imágenes en un orden determinado por el azar, en el cual los jugadores participarían a través de la compra de una dotación de algunos de dichos números, símbolos o imágenes, donde resultaría ganador aquel o aquellos jugadores que cumplen o completan la secuencia de los números, símbolos o imágenes sorteados. En las salas de juegos de números no podría otorgarse crédito a los usuarios.

2. Los establecimientos temporales donde se podrían cruzar apuestas serían los siguientes:

- a) Las ferias nacionales, regionales o locales o casinos en ferias: serían autorizados por el gobierno de la entidad federativa, la autoridad municipal o delegacional correspondiente a las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Los permisos durarían de 15 a 30 días

naturales, que es el tiempo para que la feria opere. Para autorizar establecimientos donde practiquen juegos con apuestas se podría requerir que el número mínimo de visitantes certificados por la autoridad sea de al menos 250 mil durante el año inmediato anterior y que el costo de participación por persona y por juego no exceda del 50% del salario mínimo. Los juegos con apuestas que se autorizarían serían: la ruleta, los dados, las cartas o naipes, la rueda de la fortuna, los juegos de números, las peleas de gallo.

- b) Los cruceros o casinos en cruceros: las embarcaciones de las líneas navieras turísticas con itinerario internacional que surquen el mar territorial podrían realizar juegos con apuestas e instalar máquinas tragamonedas, siempre y cuando no permanezcan más de 15 días y permanezcan cerrados durante el tiempo en que las embarcaciones estén surtas o atracadas en puertos nacionales.

IV. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE CASINOS O ESTABLECIMIENTOS QUE OPERARÍAN EN MÉXICO

El análisis conjunto de las cuatro iniciativas en materia de juegos con apuestas presentados en la Cámara de Diputados, nos permiten deducir otros elementos del modelo de casinos o establecimientos que se proponen instalar y operar en México:

1. Proponen un modelo de megacasino o megaestablecimiento, donde en la misma edificación se practicarían juegos con apuestas y los jugadores tendrían al alcance otros servicios, como restaurantes, bares, habitaciones de hotel, áreas de entretenimiento, instalaciones para convenciones o reuniones, tiendas y otras comodidades.

2. No se define expresamente el número de casinos o establecimientos que se instalarían, operarían y explotarían en México, solamente se realizan algunas estimaciones económico-financieras tomando como referencia la existencia de determinados centros de apuestas:
 - a) En el proyecto de González Cuevas, se afirma que un modelo compuesto de 8 a 10 casinos localizados en zonas turísticas, fronterizas y ciudades de gran densidad de población, podría generar montos de inversión entre 2.5 y 3 mil millones de dólares.
 - b) El proyecto de Bravo Carbajal propone que la Comisión otorgue permisos para la instalación y operación de casinos con instalaciones directas, accesorias y complementarias cuyas dimensiones y características mínimas correspondan a los 20 casinos con mayores ingresos brutos en el mundo.
3. Del conjunto de iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, ninguna realiza una regulación espacial, es decir, no definen expresamente que los casinos o establecimientos se ubiquen en lugares específicos del territorio nacional como pueden ser: en hoteles de lujo (cinco estrellas) ubicados en los centros turísticos con un alto nivel de recepción de visitantes nacionales y extranjeros (Veracruz, Acapulco, Ixtapa-Zihuatanejo, Cancún, Los Cabos, Mazatlán, Puerto Vallarta, entre otros puntos de atracción); en las ciudades que conforman las regiones fronterizas del país; en ciudades que tengan una barrera natural que impida la propagación de esta actividad (desierto o islas); en ciudades de mediana o poca densidad poblacional con algún atractivo turístico natural (algún río, lago, laguna) como en Catemaco, Veracruz, en Pátzcuaro, Michoacán, en Chapala, Jalisco). Espacialmente, definen que los casinos o establecimientos podrían instalarse en cualquier lugar o en el lugar que la Comisión autorice, prohibiendo su ubicación a menos de 200 metros de algún centro educativo de cualquier nivel (educa-

ción básica, media superior o superior), hospitales, iglesias o en zonas que constituyan reservas naturales o ecológicas. Prohibirían el acceso a las personas menores de 21 años; las personas que se encuentren en estado de ebriedad o bajo la influencia de alguna sustancia sictotrópica, estupefaciente o prohibida; las personas que porten armas de cualquier tipo; los miembros de cualquier cuerpo o corporación policiaca, salvo cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones; las personas que de cualquier forma ejerzan la prostitución y las personas que previamente se les haya sorprendido haciendo trampa. La regulación espacial es laxa. Por citar un ejemplo: el propietario de un centro de juegos con apuestas podría apoderarse del segmento del mercado donde los jugadores potenciales sean estudiantes pertenecientes a un centro de educación superior. Esto lo lograría ubicando su casino o establecimiento a 201 metros de cualquier centro universitario del país. De esta manera, estaría cumpliendo con la restricción legal de localización y la edad que le impondría la ley. Esta situación nos lleva a pensar en la importancia que tiene para el país que los casinos o establecimientos se ubiquen en lugares específicos donde su acceso sea más restrictivo.

4. Otra limitación que contienen los proyectos de reforma está relacionada con la regulación temporal. Ninguna iniciativa define períodos, fechas ni horarios de servicios de estos centros de apuesta.

Establecer un modelo de casinos que defina espacialidad y temporalidad es importante, porque la probabilidad de potencializar los efectos sociales negativos que traen aparejados la industria del juego con apuestas es mayor en los modelos liberales que operan todo el año las 24 horas, que en esquemas más conservadores imponen restricciones a los períodos y los horarios de operación.

Algunos países latinoamericanos, con el objetivo de evitar la proliferación indiscriminada de los centros de apuestas y para poder ejercer con más facilidad la función rectora del Estado, han optado por esquemas conservadores de casinos, regulando su espacialidad y temporalidad:

- En Uruguay, desde 1949 se facultó al Poder Ejecutivo para explotar los juegos de azar en las zonas balnearias de los departamentos de Maldonado y Rocha, así como, el Argentino Hotel Casino de Piriápolis. La duración de la temporada de juego de estos casinos se extendía del 15 de diciembre al 30 de abril.
- En Costa Rica, se mandató para que los casinos se establezcan en hoteles, con servicio de las 18:00 a las 6:00 horas del día siguiente.
- En Venezuela, las instalaciones de casinos, salas de bingo y máquinas tragamíqueles se ubican en zonas geográficas previamente declaradas turísticas. Los locales destinados al funcionamiento de casinos están ubicados en edificaciones hoteleras, clasificadas por la autoridad competente como de cinco estrellas. Los locales destinados al funcionamiento de salas de bingo se ubican en edificaciones hoteleras de cinco, cuatro o tres estrellas, o en otras instalaciones especiales autorizadas por la Comisión.
- En Perú, la explotación de juegos de casino sólo se puede realizar en establecimientos ubicados en los distritos autorizados, para lo cual se tomará en cuenta la infraestructura turística existente, razones de salud, de moral y de seguridad pública. La explotación de juegos de casino se realiza en hoteles de cuatro o cinco estrellas y restaurantes de cinco tenedores turísticos. La explotación de juegos de máquinas tragamonedas se realiza en hoteles de cuatro o cinco estrellas en las provincias de Lima y Callao; hoteles de tres o más estrellas en otras provincias.

Cuadro 1. Espacialidad y temporalidad de los casinos en México y Latinoamérica.

<i>País</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Temporalidad</i>
México (todas las iniciativas)	Se pueden instalar en cualquier lugar del territorio nacional o donde lo autorice la Comisión.	No define.
Uruguay	En zonas balnearias de los departamentos de Maldonado y Rocha	15 de diciembre al 30 de abril.
Costa Rica	Establecerse en hoteles y sólo se permitirá uno por cada establecimiento.	De las 18:00 a las 6:00 horas del día siguiente.
Venezuela	En zonas geográficas previamente declaradas turísticas Para casinos en edificaciones hoteleras de cinco estrellas, y tener como mínimo 200 habitaciones. Para salas de bingo en edificaciones hoteleras, clasificadas como de cinco, cuatro o tres estrellas, o en otras instalaciones especiales autorizadas por la Comisión.	No define.
Perú	En establecimientos ubicados en los distritos autorizados. Casino en hoteles de cuatro o cinco estrellas. Máquinas tragamonedas en hoteles de cuatro o cinco estrellas en las provincias de Lima y Callao; hoteles de tres o más estrellas en otras provincias.	No define.

NOTA: Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis, adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información de diferentes congresos de Latinoamérica.

V. LAS AUTORIZACIONES COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE LOS CENTROS DE JUEGOS CON APUESTAS

Las autorizaciones para instalar, operar y explotar la industria de los juegos con apuestas serían instrumentos de control que

tendría la Comisión sobre las licenciatarias o permisionarias. De esta manera, ante sospecha fundamentada de violaciones cometidas por los propietarios de los casinos o establecimientos, la autoridad podría revocar o no renovar la correspondiente autorización.

Entre más corto es el plazo de la autorización, la autoridad ejercería un control más eficaz, porque los propietarios de los casinos o establecimientos procurarían no incurrir en violaciones a la ley en la materia para lograr la renovación de la licencia o el permiso sin mayores contratiempos.

Sin embargo, los cuatro proyectos para instalar, operar y explotar juegos con apuestas presentados en la Cámara de Diputados proponen autorizaciones de largo plazo, lo que dificultaría la función de control de la Comisión:

1. González Cuevas propone que las autorizaciones se realicen a través de dos tipos de licencias:
 - a) Para los casinos se otorgaría una licencia por 20 años, prorrogables por plazos iguales, mediante licitación pública, previa opinión favorable del gobernador de la entidad federativa de que se trate.
 - b) Para ferias regionales o eventos donde se crucen apuestas se otorgarían licencias especiales, sin licitación pública, cuya vigencia será igual al plazo máximo de duración del evento de que se trate.
2. Coronado Olmos y Bravo Carbajal proponen que la Comisión otorgue autorizaciones a través de permisos cuya vigencia sean de 25 y 30 años respectivamente, pudiendo prorrogar hasta por plazos iguales al original.
3. García Méndez propone que las autorizaciones se ajusten a los siguientes criterios:
 - a) los permisos para la apertura y operación del cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones, centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números

tendrán una vigencia máxima de 25 años, prorrogados por periodos subsecuentes de 25 años;

- b) los permisos para la apertura y operación del cruce de apuestas en ferias regionales, peleas de gallos y carreras de caballos en escenarios temporales, tendrán una vigencia máxima de 28 días o equivalente a la duración de la temporada autorizada;
- c) los permisos para la operación de sorteos en sistemas de comercialización tendrán una vigencia igual al periodo de tiempo suficiente para asegurar la prestación del servicio de que se trate, y
- d) los permisos para la operación de sorteos transmitidos por medios de comunicación masiva, sorteos con venta de boletos, sorteos sin venta de boletos y sorteos instantáneos, tendrán vigencia máxima de un año.

Sin embargo, en Latinoamérica las autorizaciones son para plazos más restringidos:

- En Venezuela, las licencias tienen una duración de 10 años, renovándose por periodos iguales.
- En Costa Rica, la licencia de operación de casinos tiene una vigencia de cinco años, prorrogables por periodos iguales.
- En Uruguay, la explotación de los juegos de azar y la duración de los contratos de arrendamiento no podrán exceder de cuatro años.
- En Colombia, el término establecido en los contratos de concesión para la operación de juegos de suerte y de azar no podrá ser inferior de tres años ni exceder de cinco.
- En Perú, la autorización para explotar los casinos y las máquinas tragamonedas se otorgarán por un plazo mínimo de tres años y hasta por un máximo de 10 años y podrán ser renovados.

- En Chile, el permiso de operación se otorgará por un plazo de 15 años pudiendo ser renovados.

Las propuestas en México en materia de autorizaciones es que tengan una vigencia de 20, 25 o 30 años, pudiéndose prorrogar por periodos idénticos con plazos indefinidos.

En los países de Latinoamérica, las licencias, contratos de arrendamiento, concesiones o autorizaciones tienen vigencia de tres a diez años, con excepción de Chile cuyo permiso se prolonga hasta 15 años.

Esta situación nos permite concluir que, a diferencia de los países de Latinoamérica, las autorizaciones no serían un instrumento para que la autoridad en México regule eficazmente la industria del juego.

Cuadro 2. Comparativo de autorizaciones para instalar, operar y explotar los juegos con apuestas en Latinoamérica.

<i>País</i>	<i>Nombre de la autorización</i>	<i>Duración de la autorización</i>	<i>Renovación</i>
México	Licencias o permisos	20, 25 o 30 años	Sí, igual plazo indefinidamente
Venezuela	Licencia	10 años	Sí, igual plazo indefinidamente
Costa Rica	Licencia	5 años	Sí, igual plazo indefinidamente
Uruguay	Contratos de arrendamiento	Hasta cuatro años	Sí, igual plazo indefinidamente
Colombia	Contrato de concesión	Entre 3 y 5 años	Sí, igual plazo indefinidamente
Perú	Autorización	Entre tres y diez años	Sí, igual plazo indefinidamente
Chile	Permiso	15 años	Sí, igual plazo indefinidamente

NOTA: Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis, adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información de diferentes congresos de Latinoamérica.

VI. EL RÉGIMEN FISCAL QUE RECAERÍA SOBRE LAS EMPRESAS QUE EXPLOTARÍAN LA INDUSTRIA DEL JUEGO CON APUESTAS

El análisis del régimen fiscal de la industria de los juegos se hará desde dos ópticas: como instrumento económico y como instrumento de control (para el combate al enriquecimiento ilícito).

1. El régimen fiscal como instrumento económico

El régimen fiscal que las empresas pagarían a los diferentes órdenes de gobierno por la explotación de la industria del juego con apuestas se integraría de los gravámenes (impuestos, derechos o aprovechamientos) y el destino de la recaudación de los ingresos públicos generados en esta actividad económica.

Del análisis de las iniciativas de juegos con apuestas presentadas en la Cámara de Diputados en materia fiscal encontramos proyectos claramente diferenciados:

- González Cuevas propone que las licencias paguen un derecho del 6%, las licencias especiales pagarán un derecho del 4%, ambos recaerían sobre los ingresos netos.
- Coronado Olmos propone que los permisionarios de salas de juegos de números, centros de apuestas remotas, ferias y operadores de hipódromos y galgódromos enteren el 9% de su utilidad bruta por concepto de aprovechamientos por el uso y explotación del permiso que se trate.
- Los proyectos de Bravo Carbajal y García Méndez proponen que los permisionarios paguen los impuestos que al efecto establezca la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

El análisis de la base y la tasa gravables

Para que los diseños fiscales propuestos en estas iniciativas maximicen la recaudación fiscal es importante que se cumpla la siguiente condición: la base gravable debe ser amplia (con pocos conceptos deducibles) y la tasa impositiva alta, ambos sujetos a un nivel mínimo de evasión.

Las bases gravables expresamente propuestas en las iniciativas objeto de análisis son los ingresos netos o la utilidad bruta, siendo esta última la que maximizaría la recaudación fiscal, porque tendría menos conceptos sujetos a deducción.

La utilidad bruta se define como los ingresos totales obtenido por concepto de apuestas menos las cantidades pagadas a los jugadores por concepto de premios. Esta es una base gravable amplia porque los costos administrativos no serían objetos de deducción.

Por el contrario, el ingreso neto es una base gravable más estrecha que minimizaría la recaudación fiscal porque a la utilidad bruta se le adicionarían como objetos deducibles los gastos administrativos y de operación del casino o establecimientos, como la energía eléctrica y el servicio telefónico el pago de renta cuando se trate de inmuebles arrendados, los gastos de mantenimiento (remodelación y reparación), el pago de las primas de los seguros o fianzas que se contratan y los sueldos y todos los beneficios laborales del personal.

El diseño fiscal propone tasas impositivas del 6 o 9% que recaería sobre los ingresos netos y la utilidad bruta respectivamente, las cuales son relativamente bajas si se comparan con la que se pagan en México por concepto del Impuesto Sobre la Renta (28%) o la tasa general del Impuesto al Valor Agregado (15%).

El derecho comparado muestra que la base impositiva aplicada en Chile, Perú y Venezuela es el ingreso bruto y las tasas impositivas son superiores a las que se proponen cobrar en México:

- En Chile, se cobra un impuesto con tasa del 20% sobre los ingresos brutos que obtengan las sociedades operadoras de casinos de juego, previas deducciones del IVA y el monto destinado a solucionar los pagos provisionales obligatorios del ISR.
- En Perú, se cobra un impuesto pasivo del 20% sobre la ganancia bruta mensual proveniente de la explotación de los juegos de casino y de máquinas tragamonedas.
- En Venezuela, los casinos son gravados con el impuesto de 10% de las ganancias brutas que se obtengan. Las salas de bingo estarán gravadas con el impuesto 12%, calculado sobre el monto de los ingresos no destinados a la premiación de los jugadores, teniendo en cuenta que la cantidad de dinero dedicada a la premiación no podrá ser menor al 70% de los ingresos brutos obtenidos por dicha sala.
- En Perú y Venezuela se entiende como ganancia bruta la diferencia resultante entre el ingreso total percibido en un mes por concepto de apuestas o dinero destinado al juego y el monto total de los premios otorgados durante el mismo periodo.

Cuadro 3. Base y tasa tributarias que pagarían los casinos o establecimientos por explotar los juegos con apuestas en Latinoamérica

<i>País</i>	<i>Gravamen</i>	<i>Base tributaria</i>	<i>Tasa tributaria</i>
México (González Cuevas)	Derecho sobre licencias	Ingreso neto	6%
México (Coronado Olmos y Rivera Pérez)	Aprovechamiento	Utilidad bruta	9%
Perú	Impuesto	Ingreso bruto	20%
Chile	Impuesto	Ingreso bruto	20%
Venezuela	Impuesto	Ganancia bruta	10%

NOTA: Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis, adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información de diferentes congresos de Latinoamérica.

Para el caso de la industria de los casinos en los Estados Unidos, observamos que con excepción de Nevada, Nueva Jersey y Dakota del Sur, que aplican tasas entre 6.75 y 8% sobre el ingreso bruto, los otros estados cobran tasas impositivas que van del 15 al 50%, que en su gran mayoría recaen sobre la utilidad bruta.

Cuadro 4. Base y tasa tributarias que pagarían los casinos o establecimientos por explotar los juegos con apuestas en Estados Unidos

<i>Estado</i>	<i>Gravamen</i>	<i>Base tributaria</i>	<i>Tasa tributaria</i>
Colorado	Impuesto	Ingreso	20%
Illinois	Impuesto	Utilidad bruta	15 a 50%
Indiana	Impuesto	Ingreso bruto	15 a 35%
Iowa	Impuesto	Ingreso bruto	22%
Louisiana	Impuesto	Ingreso bruto	21.5%
Michigan	Impuesto	Ingreso bruto	19%
Mississippi	Impuesto	Ingreso	12%
Missouri	Impuesto	Ingreso bruto	21%
Nevada	Impuesto	Ingreso bruto	6.75%
Nueva Jersey	Impuesto	Ingreso bruto	8.0%
Dakota del Sur	Impuesto	Ingreso bruto	8.0%

NOTA: Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis, adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información de la American Gaming Association.

Del análisis de la base y la tasa gravable que se proponen aplicar en la industria de los juegos con apuestas de México, nos permiten concluir lo siguiente: un diseño fiscal que privilegie el incremento de la recaudación tendría que tomar una base gravable amplia, siendo la utilidad bruta la que cumple con esta condición, porque excluye de los conceptos deducibles los costos administrativos y de operación de los casinos o establecimientos; asimismo, la tasa gravable tendría que ser superior a la propuesta

en las iniciativas objeto de análisis, la cual podría ser mayor al 10% y menor al 20%, como ocurre en la industria de los casinos de Chile, Perú, Venezuela y Estados Unidos.

2. El régimen fiscal como instrumento de control

Tradicionalmente, a la industria de los juegos con apuestas se le vincula con la defraudación fiscal y la promoción de inversiones con recursos de procedencia ilícita.

Desde sus orígenes, la percepción social es que esta industria ha estado vinculada con cártels y mafias, por esta razón es deseable instrumentar medidas que permitan transparentar el origen y el uso de los recursos invertidos y generados en este sector.

A través del régimen fiscal aplicado sobre la industria de juegos con apuestas se podrían evitar las prácticas de defraudación fiscal, que conlleven al enriquecimiento ilícito de los propietarios de los casinos o establecimientos. Para que la autoridad en la materia cumpla su función rectora de vigilar o controlar esta actividad, las normas jurídicas tendrían que contener instrumentos que no limiten su actuar.

Entre los instrumentos de control que los diferentes proyectos de ley proporcionarían a la autoridad responsable de la industria del juego con apuestas en nuestro país para que ejerza su función rectora de vigilar y controlar esta actividad son los siguientes:

- Solicitar el acceso a inspeccionar, examinar, fotocopiar y auditar todos los papeles, libros y registros de cualquier licenciataria o permisionaria, sus instalaciones o en cualquier otro lugar que proceda, y en presencia del agente de la licenciataria o permisionaria, respetando el ingreso bruto producido por cualquier negocio de juego, y requerir verificación de ingresos y de todos los demás asuntos que afecten el cumplimiento de la política o cualquiera de las disposiciones de ley.

- Los licenciatarios o permissionarios deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión, reportes sobre las operaciones que realicen en efectivo, cheques de viajero, cambios de divisa extranjera, depósitos y demás operaciones que involucren salidas de dinero, con sus clientes y usuarios, relativos a la fracción anterior, en los supuestos y montos que se establezcan en las disposiciones generales aludidas.
- Informar por escrito a la Comisión cada mes, dentro de los primeros cinco días naturales del mes siguiente a aquel al que se refiera el informe, sobre cualquier transacción en efectivo que exceda al equivalente, en moneda nacional, de 10 mil dólares americanos o dos mil salarios mínimos. Dicho informe deberá incluir, como mínimo, el nombre y domicilio del jugador, los datos de una identificación oficial vigente, la fecha de la transacción y la cantidad de dinero involucrada en la misma.

Sin embargo, ningún proyecto de ley en la materia contiene una propuesta para evitar que el secreto fiscal limite el actuar de la autoridad en caso de sospecha fundamentada de defraudación al erario público.

En México, el artículo 69 del Código Fiscal Federal impone un candado a la autoridad hacendaria, que dificulta la investigación de los presuntos delitos fiscales, al estar obligados a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación.

Dado este vacío legal existente en los proyectos de ley en materia de juegos con apuesta, es deseable que se contemple una reforma *al artículo 69 del Código Fiscal Federal* para que en la reserva de la información tributaria otorgada por los contribuyentes a la autoridad fiscal, la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos quede excluida.

VII. EL RÉGIMEN DE INVERSIÓN EN LA INDUSTRIA DE JUEGOS CON APUESTAS

En la industria de los juegos con apuestas, el régimen de inversión también trae implícitas múltiples y complejas disyuntivas que la ley en la materia expresamente tendría que discernir para favorecer la función rectora del Estado mexicano.

1. La viabilidad de que el Estado mexicano explote la industria de los juegos con apuestas

El modelo de espacialidad que en México se elija define el esquema de inversión así como el poder de regulación económica que el Estado mexicano pudiera ejercer sobre esta actividad económica.

Con un modelo que privilegie un esquema de abierta competencia, que permita la diseminación masiva de los centros de juegos por todo el país, que no especifique los criterios de construcción donde operarían los casinos o establecimientos, haría a esta industria poco intensiva en capital. La autoridad tendría más poder de regulación porque el mercado estaría segmentado entre múltiples competidores.

Una industria con estas características reduciría la función del Estado a un ente estrictamente regulador, la explotación correría a cargo de la iniciativa privada, quien sería la responsable de realizar las inversiones en los términos establecidos por la ley.

Sin embargo, si se privilegia un modelo con 10 o 20 centros de juegos de apuesta a nivel nacional, que se ubiquen en construcciones modernas, de lujo, localizadas en zonas perfectamente focalizadas del país, la función del Estado podría ampliarse.

Una industria con estas características podría exacerbar la profunda concentración de la riqueza existente en México, porque sería un segmento reservado para los grandes inversionistas nacionales o extranjeros, que cuentan con los recursos para construir casinos o establecimientos con estas particularidades,

asimismo, las ganancias generadas en este sector quedarían concentradas en los estratos sociales más altos del país.

Este modelo haría a la industria de los juegos con apuestas intensivas en capital, que sin una adecuada regulación jurídica podría generar las fallas de mercado clásicas de los sectores que requieren altos niveles de inversión: estructuras de mercados monopólicas, duopólicas u oligopólicas. De esta manera, la explotación de esta actividad económica se concentraría en pocos empresarios, que pondrían barreras a los inversionistas que deseen incursionar en este mercado; además, la capacidad rectora del Estado se reduciría porque tendría poco margen para incidir en las reglas económicas del sector.

Por último, si la ley permitiera la participación de la inversión extranjera en esta industria, habría una salida de capitales porque una parte de las ganancias generadas en este sector saldrían del país, reduciéndose los potenciales beneficios económicos que se generarían en las regiones donde operen estos centros de apuestas, como la reinversión, la mayor generación de empleos y el incremento en la recaudación tributaria.

Las características de los proyectos de juegos con apuestas, en materia de inversión, presentados en la Cámara de Diputados son las siguientes:

1. El proyecto de González Cuevas establece que las licencias única y exclusivamente podrán otorgarse en favor de sociedades mercantiles mexicanas constituidas de conformidad con las leyes del país, debiendo observarse las disposiciones que en materia de inversión extranjera establece la Ley de Inversión Extranjera.
2. El proyecto de Coronado Olmos establece que una vez otorgado el permiso respectivo, los permisionarios deberán sujetarse a lo siguiente: por lo menos el 35% del capital social de la sociedad deberá estar en manos de inversionistas mexicanos como se define en la Ley de Inversión Extranjera.

3. El proyecto de Bravo Carbajal y García Méndez determina que las sociedades mercantiles sujetas a permisos para instalar establecimientos de juegos con apuestas deberán sujetarse a lo siguiente: por lo menos el 50% del capital social de la sociedad, deberá estar en manos de inversionistas mexicanos, como se define en la Ley de Inversión Extranjera.
4. El proyecto de García Méndez establece que la Comisión sólo podrá otorgar permisos para celebrar los juegos con apuestas y sorteos a que se refiere la presente Ley y su Reglamento a los solicitantes, conforme a lo siguiente:
 - a) para la apertura y operación del cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones, así como para la instalación de centros de apuestas remotas y de salas de juegos de números, símbolos o imágenes, sólo a sociedades mercantiles, privadas o públicas, que estén debidamente constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos;
 - b) para la apertura y operación del cruce de apuestas en ferias sólo a personas morales mexicanas;
 - c) para la apertura y operación del cruce de apuestas en carreras de caballos en escenarios temporales y en peleas de gallos, a sociedades mercantiles que estén debidamente constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos y a personas físicas.

Asimismo, Bravo Carbajal propone un modelo de casino intensivo en capital, cuyas instalaciones tengan las dimensiones y características mínimas de los 20 casinos con los mayores ingresos brutos en el mundo y cuyas especificaciones son las siguientes:

- 1,000 empleos permanentes directos en el establecimiento del casino y en las instalaciones, accesorias y complementarias;

- 12,000 m² de superficie total, que podrán incluir además de áreas públicas cubiertas y áreas de operación y circulación como las siguientes: 5,000 m² de superficie de juego; 1,250 máquinas tragamonedas; 40 mesas de juego para ruleta, dados, rueda de la fortuna y naipes;
- 1,500 m² de restaurantes para 600 comensales;
- 700 m² de áreas de entretenimiento, y
- 200 m² de bares.

Es evidente que la construcción de centros de juegos intensivos en capital, que tengan las características de los 20 casinos con los ingresos brutos más altos del mundo, únicamente lo podrían realizar los grandes inversionistas nacionales o extranjeros.

El análisis de los proyectos en materia de juegos con apuestas presentados en la Cámara de Diputados, en el rubro de inversión, sugieren un modelo intensivo en capital, donde cohabitarían la inversión privada nacional y extranjera, con el probable riesgo de salidas de capitales vía las ganancias generadas en el sector y posible conformación de competencia monopólica, duopólica u oligopólica.

Ante la presencia de estas fallas de mercado que generaría una industria intensiva en capital, valdría la pena pensar en los diferentes esquemas que pudieran permitir al Estado mexicano una presencia más activa en materia de inversión, y de esta manera ser un instrumento para corregir las fallas de mercado arriba señaladas.

La participación activa del Estado en la industria podría dar paso a un modelo que reserve la explotación total de esta industria al Estado. Sin embargo, existen esquemas de segmentación del mercado donde el Estado y el sector privado podrían explotar un número determinado de centros de juegos con apuestas.

Bajo la hipótesis que esta industria es altamente rentable, reservar la explotación total o parcial de esta actividad al Estado mexicano facilitaría su rectoría, evitaría conciliar con los vicios generados por los monopolios privados nacionales y extranjeros,

y quizá lo más importante, podría decidir autónomamente toda o una parte de las utilidades que esta industria genere, dándoles un enfoque social.

Es importante precisar que en Latinoamérica, Uruguay desde 1949 optó por reservar parcialmente la explotación de esta industria al Estado, la ley en la materia facultó al Poder Ejecutivo para explotar los juegos de azar en las zonas balnearias de los departamentos de Maldonado y Rocha y el Argentino Hotel Casino de Piriápolis.

La ganancia líquida que el Poder Ejecutivo de Uruguay obtuvo por la explotación de estos casinos, se distribuyó con un claro enfoque social, privilegiando la infraestructura pública:

- 10% para el municipio del departamento en que funcione el casino, con destino a obras públicas;
- 10% para el Ministerio de Instrucción Pública, para el fomento de parques culturales infantiles (50%); para arte y cultura (25%) y para la instalación de museos históricos regionales (25%);
- 5% para el Ministerio de Salud Pública;
- 5% para la Comisión Nacional de Turismo, y
- 70% para el financiamiento de diversas obras de infraestructura y expropiaciones en las zonas de playas y para la Asociación Uruguaya de Protección a la Infancia.

Sin embargo, facultar al Estado para que explote total o parcialmente la industria de los juegos con apuestas conllevaría a una de sus fallas más importantes: la corrupción. Sin embargo, existen al menos dos instrumentos para combatirla:

- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es un instrumento que tiene como objetivo reducir el margen de discrecionalidad en el actuar de la autoridad, coadyuvando a reducir los niveles de corrupción.

- Adicionalmente, el diseño institucional relacionado con la elección de los miembros que integrarían la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos también puede ser un poderoso instrumento de control contra la corrupción, porque se podrían elegir para un periodo determinado (cuatro, cinco o seis años) con opción a reelegirse por uno o dos periodos más. Los esquemas de reelección son instrumentos que incitan al servidor público a actuar en el marco de la legalidad.

2. La regulación de la inversión como instrumento de control

La inversión con recursos de procedencia ilícita es otro riesgo que trae consigo la industria de los juegos con apuestas. Para evitar el enriquecimiento ilícito de los propietarios de estos centros de juego y para que la autoridad en la materia cumpla su función rectora de vigilar o controlar esta actividad, las normas jurídicas tendrían que contener instrumentos que no limiten su actuar.

Algunos instrumentos jurídicos que los diferentes proyectos de ley proporcionarían a la autoridad responsable de la industria del juego con apuestas para que ejerza su función rectora de vigilar y controlar el arribo de recursos de procedencia ilícita son los siguientes:

- Los proyectos de González Cuevas y Coronado Olmos facultarían a la Comisión para solicitar el acceso con el fin de inspeccionar, examinar, fotocopiar y auditar todos los papeles, libros y registros de cualquier afiliada de una licenciataria o establecimiento que la Comisión sepa o sospeche razonablemente está involucrada en el financiamiento, operación o administración de la licenciataria. La inspección, examen, fotocopiado y auditoría pueden llevarse a cabo en las instalaciones de la afiliada o en cualquier otro lugar que proceda, y en presencia del agente de la afiliada.

— El proyecto de Bravo Carbajal y García Méndez facultaría a la Comisión para solicitar a cualquier autoridad del país o del extranjero la información que requiera para hacer las indagaciones que corresponda sobre posibles violaciones a la ley, de conformidad con las disposiciones aplicables en materia fiscal y de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Sin embargo, dentro de los proyectos de ley presentados en México en materia de juegos con apuesta, no existen propuestas para que, en caso de sospecha fundamentada sobre el origen ilícito de los recursos, la autoridad competente inicie una investigación sin el obstáculo que actualmente representa el secreto bancario.

Específicamente en México, muchos presuntos delitos relacionados con los recursos de procedencia ilícita se vuelven complejos de investigar por el candado que el secreto bancario le impone a las instituciones de crédito en lo relacionado con la protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios, por lo cual están impedidos de dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios.

Para transparentar el origen de los recursos invertidos en los juegos de apuestas se tendría que adicionar la fracción X al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, para que la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, para el ejercicio de sus atribuciones legales, en los términos establecidos en la ley correspondiente, solicite y obtenga la información que le resulte necesaria para constatar el origen lícito de los recursos invertidos en las empresas dedicadas a la industria de juegos con apuestas.

VIII. CONCLUSIONES

El análisis de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados en materia de juegos con apuestas nos permitió arribar a las siguientes conclusiones:

Se dilucidaron algunos elementos del modelo de juegos con apuestas que se ha buscado instaurar en México, destacando las siguientes características: se ha promovido la legalización de casinos o establecimientos temporales (ferias o cruceros) y permanentes (centros de apuestas remotas y salas de juego de símbolos), que por su propia naturaleza operarían en lugares específicos del territorio nacional con una duración que no podría ser superior a 30 días para ferias o 15 días para cruceros.

Las iniciativas proponen modelos de megacasinos o megaestablecimientos permanentes, donde el jugador podría encontrar servicios adicionales como habitaciones para pernoctar, restaurantes, bares, centros de convenciones, entre otros. Es importante señalar que los proyectos de ley no definen expresamente el número ideal de centros de juegos con apuestas que deberían operar en nuestro país.

Tampoco definen criterios de espacialidad para los centros de apuestas permanentes, los cuales, de acuerdo con los proyectos de ley, se podrían ubicar en cualquier parte del territorio nacional, siempre y cuando respeten las restricciones limítrofes, como instalarse a más de 200 metros de cualquier centro educativo, religioso, de salud y en las reservas naturales del país. Desde la perspectiva de la temporalidad tampoco existen restricciones, lo que podría llevar a pensar que podrían operar todo el año, las 24 horas del día.

Si el Congreso de la Unión expide una ley en materia de juegos con apuestas con los parámetros contenidos en los proyectos analizados, la rectoría que el Estado mexicano ejercería sobre esta industria sería débil, porque los instrumentos de control no serían los adecuados.

Así, las autorizaciones debilitarían la función rectora del Estado porque se otorgarían a muy largo plazo, con la opción de renovarse indefinidamente; el régimen fiscal no es un instrumento de control adecuado porque no propone la derogación del secreto fiscal que impida que los actores que participen en esta industria se enriquezcan ilícitamente a través de la evasión de sus obligaciones fiscales; el régimen de inversión tampoco es un buen instrumento de control porque no considera la eliminación del secreto bancario, de esta manera, la industria está propensa a ser financiada con recursos de procedencia ilícita.

El modelo de juegos con apuestas propuesto para México está claramente sesgado, porque su régimen fiscal y de inversión favorecería a los inversionistas nacionales y extranjeros que intervendrían en esta industria. El régimen fiscal propone bases tributarias estrechas (con múltiples conceptos deducibles) y tasas tributarias bajas, lo que drenaría la recaudación tributaria en perjuicio del erario público federal, estatal y municipal. Asimismo, existen propuestas que privilegian la inversión extranjera, cuya participación en la industria sería de 50 a 65%, lo que le abriría las puertas del país a los grandes monopolios extranjeros, quienes concentrarían la actividad económica de este mercado.

El análisis del régimen de inversión también nos llevó a la conclusión que con la aprobación de un modelo de juegos con apuestas intensivo en capital, la rectoría del Estado mexicano sería débil, porque la industria sería propicia para la conformación de monopolios nacionales o extranjeros que concentrarían las inversiones y las ganancias, exacerbando la mala distribución del ingreso ya existente en el país y fomentando la fuga de capitales a través de la exportación de las ganancias generadas en el sector.

Bajo la hipótesis que esta industria sea altamente rentable, su explotación se podría reservar de manera exclusiva para el Estado mexicano, observándose las siguientes ventajas: se fortalecería su papel rector, se evitaría conciliar con los vicios generados por los monopolios privados nacionales y extranjeros, y se podría decidir autónomamente dónde instalar los centros de

juegos, así como el destino de la totalidad de las utilidades que esta industria generaría, dándoles preferentemente un enfoque social.

Sin embargo, facultar al Estado para explotar la industria de los juegos con apuestas conllevaría a una de sus fallas más importantes: la corrupción, la cual se podría combatir a través de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con un diseño institucional que privilegie la reelección de los miembros que integrarían la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos.