

Comentarios a la práctica “Rediseño de procesos: proyecto de modernización de la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la Unidad de Gobierno de la Secretaría de Gobernación”

Carlos E. Mainero del Castillo *

Los juegos de azar y las apuestas constituyen, desde tiempos antiguos y en las más diversas culturas, formas recurrentes de esparcimiento, de distracción, de diversión, de búsqueda de riqueza y de reto al destino.

Resultan verdaderamente ancestrales las prácticas de los seres humanos vinculadas bien sea con aquello en lo que la suerte manda, o con la inversión de dinero en actividades en las que otras personas, animales o hechos ajenos al control del interesado, determinarán si éste obtiene o no una ganancia.

* Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública e integrante del jurado del Premio Anual de Transparencia 2003.

El azar, los hados, la suerte, el destino y la buenaventura, han cautivado y embelesado a los seres humanos desde siempre. Nos gusta acercarnos a ellos, tentarlos, retarlos y, al cabo, quedar en sus manos, con la expectativa de que nuestra astucia, perspicacia, habilidad, inteligencia o intuición nos ayuden a inclinarlos de nuestro lado.

En lo colectivo, el pueblo mexicano no es ajeno a estas consideraciones. El ciudadano mexicano compra billetes de Lotería, apuesta a los gallos en ferias y palenques, así como en las arenas de boxeo y de lucha libre, en los hipódromos y en los jai-alais (frontones); acude con alegría a ferias en las que “de facto” se establecen casinos con toda la barba, como las de San Marcos, en Aguascalientes, y de Texcoco; participa en “quinielas” e incluso las organiza; juega pókar, dominó y billar y al hacerlo, apuesta; los “volados” y los “albures” son formas populares y recurrentes para intentar ganar unos pesos, en ocasiones no pocos, o para obtener del merengero un dulce sin pagarlo... gracias a la suerte.

El éxito que en las décadas recientes han tenido las diversas modalidades de sorteos y concursos que organiza a partir de 1978 Pronósticos para la Asistencia Pública (en sus inicios denominado Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública), tales como Progol, Protouch, Melate, Revancha, Chispazo y Tris, al igual que los llamados “books” y los lugares en los se juega al bingo, sólo se explica por el agrado que el mexicano medio tiene por las apuestas y por los juegos de azar.

Para nadie es desconocido el hecho de que un muy elevado número de ciudadanos mexicanos, algunos de ellos con mucha frecuencia, viajan a la ciudad de Las Vegas, en los Estados Unidos, para jugar en los casinos y probar suerte en las

máquinas tragamonedas o apostar en la ruleta, el blackjack, los dados, el baccarat, el keno o en los centros de apuestas deportivas.

La existencia de los mencionados Pronósticos para la Asistencia Pública y de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, ambos organismos públicos federales, dibuja con claridad el reconocimiento gubernamental de que en nuestro país se juega y de que se juega con intensidad y con constancia.

En el caso de la Lotería Nacional, sus antecedentes se remontan a 1770, durante la Colonia, al establecerse la Real Lotería General de la Nueva España, transformada en 1825 en la Lotería del Estado, una vez consumada la independencia y establecido el régimen republicano. Con el paso de las décadas, se fueron paulatinamente definiendo los criterios orientados a que una parte de los premios de la Lotería se destinaran a instituciones de interés público o social, como escuelas.

En 1877, en los albores del extenso gobierno de Porfirio Díaz, se creó dentro de la Secretaría de Gobernación la Dirección de Beneficencia Pública, a la que, entre otros temas, se le encargó el de administrar los fondos destinados para la misma, surgiendo así la Lotería para la Asistencia Pública. Suspendida en 1915, se restituyó en 1920 bajo la presidencia de Adolfo de la Huerta, como Lotería Nacional para la Beneficencia Pública.

La denominación actual (Lotería Nacional para la Asistencia Pública) se adoptó a través de la Ley publicada en el Diario Oficial el 14 de enero de 1943, lo que se ratificó en la nueva Ley, aún vigente, publicada el 14 de enero de 1985.

Como en otros muchos países del mundo, en México, desde los siglos coloniales, el poder público ha asumido el papel de “defensor de la moral pública” y de “agente preventivo de los vicios de la gente”, lo que entre otros aspectos se ha manifestado en la expedición de disposiciones prohibitivas, o al menos restrictivas, sobre la práctica de los juegos de azar.

El ordenamiento jurídico vigente en la materia, que tiene más de 56 años de antigüedad, es la Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1947, que tiene como antecedente inmediato la reforma a la fracción X del artículo 73 constitucional contenida en el decreto publicado el 29 de diciembre de 1947, con la que el Congreso de la Unión quedó facultado, como continúa hasta la fecha, para legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos.

En el artículo 1 de la Ley mencionada se establece el principio general de que *“Quedan prohibidos en todo el territorio nacional...los juegos de azar y los juegos con apuestas”*.

En el artículo 2 de la Ley, con una redacción que hoy día se antoja entre ingenua y arcaica, se dispone que 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”*, así como *“Los sorteos”*. Ese mismo artículo concluye con contundencia: *“Los juegos no señalados se considerarán como prohibidos para los efectos de esta Ley”*.

La rigidez de estos primeros dos artículos de la Ley se ve matizada en los artículos 3 y 4 de la misma, en los que se

establece que *“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, así como de los sorteos, con excepción de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley”* y que *“No podrán establecerse ni funcionar ninguna casa, o lugar abierto o cerrado, en los que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos de ninguna clase, sin permiso de la Secretaría de Gobernación. Ésta fijará en cada caso los requisitos y condiciones que deberán cumplirse”*.

En otras palabras, la Secretaría de Gobernación ejerce la facultad discrecional de permitir que funcionen lugares en los que se realicen apuestas. Las muy generales disposiciones de la Ley General de Juegos y Sorteos así lo posibilitan.

En el artículo 27, fracción XXII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se le ratifica a la Secretaría de Gobernación la facultad de *“Regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas”*, lo que realiza a través de la Unidad de Gobierno, a la que en el artículo 13, fracción XII, del Reglamento Interior de dicha Secretaría se le otorga la competencia de *“Vigilar, tramitar y autorizar los actos a que se refiere la Ley Federal de Juegos y Sorteos y demás normatividad aplicable”*.

Operativamente, la Unidad de Gobierno desarrolla las funciones relativas a estos temas por conducto de la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos.

La mencionada Dirección General Adjunta, conjuntamente con el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación, sometieron a consideración del jurado del Premio Anual

de Transparencia 2003, convocado en forma compartida por la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública, el trabajo denominado ***“Rediseño de Procesos: Proyecto de Modernización de la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos”***, cuyo objetivo es describir las prácticas que se han adoptado en ella para mejorar la calidad y la transparencia en los trámites y servicios, así como para reducir los tiempos de atención a los ciudadanos en la expedición de permisos para juegos y sorteos.

Por su claridad de propósitos, su calidad metodológica y la concretización de resultados, este trabajo ameritó el otorgamiento de una Mención Honorífica por parte del jurado del Premio. Se valoraron, asimismo, el impacto de las nuevas prácticas en beneficio de los usuarios de los servicios de la referida Dirección General Adjunta, la agilización de procedimientos que se ha logrado y su contribución para abatir posibles prácticas de corrupción.

Se trata, sin duda, de un reconocible esfuerzo para contribuir al mejoramiento de los índices de eficiencia y de honestidad de uno de los muchos servicios públicos que proporciona el gobierno federal sobre los que tradicionalmente han pesado percepciones negativas por parte de los usuarios y de la sociedad en general.

Como en todos los casos de similar naturaleza, sin embargo, los esquemas y propósitos de simplificación y agilización de procedimientos, de abatimiento de tiempos y de transparencia en la toma de decisiones y en la emisión de resoluciones, deberán ratificarse día con día y conservarse en el tiempo. Para ello se requiere que los servidores públicos involucrados, tanto los que se encuentran actualmente en funciones como

los que lleven a cabo estas tareas en el futuro, cuenten con actitudes y voluntades siempre alertas para seguir siendo parte de una cadena de eficacia, de eficiencia y de transparencia, sin excepciones ni salvedades.

Lo anterior cobra cada vez mayor relevancia, a la luz tanto de la incesante proliferación de “books”, de “jacks” y de “bingos”, como de la factible legalización de casinos en México, lo que en cierta manera sería darle formalidad jurídica a un fenómeno que, en los hechos, sin duda existe.

Todavía se requiere recorrer un largo camino para, en su caso, legalizar los casinos en nuestro país, del que formarán parte las decisiones de si los juegos con apuestas seguirán siendo competencia del gobierno federal o si, en un esquema de fortalecimiento del federalismo, pasarían a ser de jurisdicción local; de si los mismos se podrían localizar indiscriminadamente en cualquier lugar del país, o en forma selectiva, en destinos turísticos de playa, en poblaciones fronterizas, en grandes centros urbanos y/o en pequeñas poblaciones, y de si se trataría de concesiones otorgadas por el poder público o sencillamente de permisos o autorizaciones.

Lo más importante, falta aún pulsar con suficiencia a la opinión pública para medir la percepción de todos los actores sociales en relación con la legalización de los casinos.

En cualquier caso, tanto los ordenamientos jurídicos y disposiciones administrativas que en su oportunidad se expidan, al igual que los procedimientos que corresponda aplicar, deberán ser claros, diáfanos e indiscutibles, con el propósito de generar seguridad jurídica plena lo mismo a los empresarios e inversionistas que a los usuarios y asistentes a los casinos.

Los trabajos desarrollados en este sentido en la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación, que han ameritado el otorgamiento de una Mención Honorífica en el Premio Anual de Transparencia 2003, permiten identificar una voluntad seria, honorable y profesional para hacerle frente al reto.