

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

*Reyes Tépach Marcial**

Introducción

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

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

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

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

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

La investigación está integrada por tres apartados:

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

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

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

Resumen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Marco jurídico de los casinos

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

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

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

Sólo podrán permitirse:

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

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

II. Los sorteos

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

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

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

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

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

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

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

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

² Las cursivas son del autor.

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 1. DEFINICIÓN DE CASINOS Y DE ESTABLECIMIENTO

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

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

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

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

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

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

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

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

Dip. Isaías González Cuevas	Dip. Tomás Coronado Olmos y Dip. Eduardo Rivera Pérez	Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal
<p>Los casinos podrán ser instalados en cualquier lugar, de conformidad con la licencia que otorgue la Comisión, con la finalidad de desarrollar y promover el turismo, así como para crear empleos y captar divisas.</p> <p>Queda prohibido instalar casinos a una distancia menor de doscientos metros de algún centro educativo de cualquier tipo, iglesia o templo.</p> <p>Tampoco se permitirá la instalación de casinos en parques o zonas que constituyan reservas naturales o ecológicas.</p> <p>Estará prohibido que las personas que a continuación se indican ingresen a un casino o participen en algún juego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los menores de 21 años; <ul style="list-style-type: none"> • Las personas que se encuentren en estado de 	<p>Los establecimientos deberán estar ubicados exactamente en los lugares que la Comisión autorice para su funcionamiento.</p> <p>Los accesos a dichos establecimientos no deberán instalarse a menos de doscientos metros de los accesos a instituciones de educación básica y media superior, hospitales y lugares de culto religioso debidamente registrados ante la Secretaría.</p> <p>El acceso o permanencia a las áreas de juegos con apuesta de los establecimientos, se prohíbe a las siguientes personas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En los establecimientos a los que se refieren los capítulos III, IV, V, VI y IX del título segundo de la presente ley, a menores de edad; en los establecimientos a los que se refieren los capítulos VII, VIII y X del título segundo de la presente ley, a menores de edad que no estén acompañados de un adulto, pero, en todo caso, los menores de edad no podrán participar en el cruce de apuestas; <ul style="list-style-type: none"> • Personas que se encuentren bajo la influencia de 	<p>Los establecimientos deberán estar ubicados exactamente en los lugares que la Comisión autorice para su funcionamiento, procurando siempre que los accesos a dichos establecimientos no se instalen a menos de doscientos metros de los accesos a instituciones de educación secundaria y preparatoria, y lugares de culto debidamente registrados ante la Secretaría de Gobernación.</p> <p>El acceso a o la permanencia en las áreas de juegos con apuesta de los establecimientos se restringe a las siguientes personas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En los establecimientos a los que se refieren los capítulos III, IV, V y VII de la sección primera del título segundo de la presente ley, a menores de edad; en los establecimientos a los que se refieren los capítulos VIII, IX, X y XI de la sección primera del título segundo de la presente ley, a menores de edad que no estén acompañados de un adulto, pero, en todo caso, los menores de edad no podrán participar en el cruce de apuestas; <ul style="list-style-type: none"> • Personas que se encuentren bajo la influencia de

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

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

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

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

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

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

CUADRO 4. MODELO DE CASINO QUE SE INSTALARÍA EN MÉXICO

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

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

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

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

CUADRO 5. NÚMERO DE CASINOS Y SUS CARACTERÍSTICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 6. LA RECTORÍA DEL ESTADO EN MATERIA DE CASINOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 13. LICENCIAS DE TRABAJO Y LICENCIAS ESPECIALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ *Idem.*

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

¹⁰ *Idem.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² *Idem.*

¹³ <http://www.intermundo.com.mx>

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

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

En la revista *Expansión* se escribía:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ *Ibidem*, pp. 20-21.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Idem.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³² *Ibidem*, pp. 28 y 29.

Conclusiones

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

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

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