

## El modelo de casinos de las tribus de indios en los Estados Unidos

*Hernán García-Corral F. / César de la Garza G.\**

En la actualidad, se llevan a cabo en el territorio nacional diversas actividades vinculadas a los juegos con apuestas, sorteos e incluso casinos clandestinos.

El control de la autoridad a este respecto es poco o nulo en la mayoría de los casos. Esto es una realidad que no se puede ignorar. Frente a la alternativa de prohibir este tipo de actividades, que en la mayoría de las sociedades son por demás controvertidas, el Estado debe regularlas de manera estricta, para que fomenten el desarrollo regional, la inversión extranjera directa y estable, el empleo seguro y bien remunerado, el turismo, la seguridad y el mejoramiento del entorno comunitario. Consideramos que no se trata de un dilema moral, sino más bien de una realidad que la autoridad no debe ignorar. El prohibirla, o el regularla de acuerdo con esquemas anacrónicos que generan un alto grado de discrecionalidad, significaría desviar recursos importantes que pudieran ser destinados a satisfacer las necesidades más apremiantes de diversas comunidades del país. No

---

\* Juristas Asesores, S.C., Litigio y Consultaría Internacional.

se trata de promover, sino de regular, de manera tal que los juegos con apuesta, sorteos y casinos sean una actividad rigurosamente supervisada por el Estado, a fin de que se traduzcan en un beneficio comunitario y no en la generación de vicio y criminalidad.

Existen razones políticas, sociales y económicas que justifican plenamente la correcta y adecuada regulación de los juegos con apuestas, ya que México encara un horizonte de grandes complejidades. En este contexto, podemos enmarcar el objetivo general de esta propuesta: regular, controlar los juegos con apuestas, que hoy operan al margen de la ley, a fin de fomentar la inversión nacional y extranjera para crear empleos bien remunerados y elevar la recaudación fiscal, mediante la implementación de un sistema de controles que proporcione a la autoridad, usuarios y público en general, condiciones de transparencia que garanticen la buena marcha de la actividad. Asimismo, se busca garantizar que los ingresos que el Estado perciba por la realización de estas actividades sean destinados efectivamente a las regiones que menos tienen.

Las actividades de juego con apuesta debidamente reguladas, reglamentadas y supervisadas pueden llegar a ser importante vehículo de recaudación. Esta propuesta prevé los esquemas para que esto se haga realidad, al obligar a los locales de juegos con apuesta y casinos a cumplir con sus obligaciones fiscales en tiempo y forma. Entre más eficientes sean los mecanismos de control interno de las instalaciones de juego con apuesta y casinos, mayor transparencia habrá tanto para las autoridades como para el público en general y mayor certidumbre jurídica y paz social. Un esquema de transparencia hace más factible la adecuada observancia de la ley y evita la posibilidad de corrupción.

En ese orden de ideas, se propone la regulación estricta de los juegos con apuestas, principalmente de aquellos que tradicionalmente se ofrecen en los casinos, loterías, salas de juegos de números y centros de apuestas remotas, haciendo uso de la más avanzada tecnología y obligando a los operadores de estas casas de juego a mantener un sistema informático que permita, primeramente, llevar un control estricto de los jugadores, registrando datos tales como identidad, domicilio, registro federal de causantes y cualquier otra información que permita una fácil identificación y rastreo, en su caso. Por otro lado, el sistema que se instale deberá permitir a la autoridad una vigilancia constante, y en tiempo real, de todas las actividades de juego

que se realicen en los centros de juego con apuestas, mediante la transmisión electrónica de datos relativos a la identidad de los jugadores, cantidades apostadas y cualquier otra información relevante, a fin de que la autoridad conozca de forma inmediata la contabilidad del establecimiento. Esto evitará que en estos centros se realicen actos ilícitos tales como el *lavado de dinero*, un delito particularmente nocivo, en tanto que fomenta la proliferación del crimen organizado y atrae otras formas de corrupción y vicio. El sistema propuesto será también una importante herramienta para el fisco, en tanto que garantizará una mayor recaudación al evitar que los operadores de los centros de juego declaren cantidades inferiores a las realmente ingresadas.

Otro punto por considerar es que los ingresos que el Estado perciba derivados de estas actividades constituyen una nueva fuente de recaudación, lo cual no significa la creación de nuevos gravámenes fiscales a la población. Es decir, no se está creando un instrumento fiscal nuevo que afecte a la población en general, simplemente se está regulando una actividad que antes permanecía prácticamente sin regulación y se está recaudando a partir de una actividad que sin duda alguna, en el presente, no es significativa en términos fiscales.

El Estado necesita obtener más recursos para satisfacer las necesidades más apremiantes de la población, y, por otro lado, se sabe que la creación de nuevos impuestos puede desincentivar la actividad económica, aunado esto a la natural aversión que la población tiene a pagar impuestos, sobre todo aquellos que gravan el consumo. Si México se encuentra ya entre las diez economías más grandes del mundo, de todos es sabido que esto no significa nada si no se ataca el grave problema de inequidad que existe en la distribución de la riqueza. Esta inequidad es palpable también en el marcado desequilibrio que existe entre los estados más ricos y aquellos en donde la población a veces carece de la más elemental infraestructura. La instalación de locales de juego con apuestas y casinos es un instrumento que se debe considerar, entre otros, para atacar el problema de poca recaudación fiscal sin crear nuevos impuestos. Además, puede convertirse en corto tiempo en un vehículo importante para afrontar los problemas de desequilibrio en el desarrollo regional.

A efecto de cumplimentar el fin social que se persigue con la autorización de los juegos con apuestas, se debe fomentar que los turistas

(sobre todo los extranjeros) o aquellas personas que disfrutan de estos juegos con apuestas y que tienen los medios suficientes para esta clase de entretenimiento generen una derrama económica que se traduzca precisamente en mejores niveles de vida en las comunidades más necesitadas. La promoción del turismo nacional, pero sobre todo extranjero, debe ser una prioridad en la ubicación y operación de los centros de juego con apuestas y casinos. En suma, la determinación de la ubicación de los centros de juego con apuestas deberá propiciar el despliegue de la actividad económica, preferentemente de comunidades rezagadas y de aquellos centros con potencial turístico, al tiempo que se prohíbe su establecimiento en zonas residenciales, escolares, culturales o deportivas, o sus proximidades.

Ahora bien, de nada serviría privilegiar la instalación de estos centros en comunidades con características específicas si al final de cuentas los ingresos fiscales derivados de estas actividades no se destinan al desarrollo de la propia comunidad. En este sentido, las comunidades económicamente rezagadas donde se instalen los centros de juego con apuesta deben beneficiarse directamente de los ingresos originados por dichas actividades. Diversas experiencias en otros países nos demuestran cómo algunas comunidades muy pobres han visto progresos significativos y en el corto plazo en su entorno gracias a la instalación de locales de juego con apuesta y casinos debidamente regulados. Lo más importante es generar todos los medios legales para que un centro de juego con apuestas o casino exitoso se traduzca en un desarrollo tangible para la comunidad en donde se establece.

En este contexto, los ingresos que el fisco reciba por las actividades de juegos con apuesta y casinos deben destinarse principalmente al combate contra la pobreza extrema, a la dotación de infraestructura, básicamente en las comunidades (salud, educación, seguridad, vivienda y servicios públicos), y, por supuesto, al fomento del empleo productivo. Para estos efectos se propone una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, con el fin de que los ingresos derivados de la actividad de los centros de juego con apuesta se destinen directamente a los lugares en donde estos centros se ubiquen, para coadyuvar al desarrollo, la integración armónica de las distintas regiones y los procesos de descentralización que fortalezcan el federalismo y la mejora de comunidades, municipios y estados.

Esta propuesta parte también del reconocimiento de que es indispensable regular el juego, toda vez que en México se trata de una práctica sumamente extendida, sin control regulatorio alguno y que no genera beneficios en materia de empleo, impuestos, inversión productiva o gasto social a favor de las comunidades donde se produce. Por otro lado, contar con una industria del juego debidamente regulada en México permitirá, además, retener y evitar que salgan importantes sumas de divisas que los jugadores mexicanos gastan en estas actividades en otros países.

Éste es un modesto ejercicio cuyo propósito es dotar a los legisladores y al gobierno de la república de un instrumento de valor económico, político y social para mantener la iniciativa en materias en las que los distintos segmentos de la sociedad han expresado un decidido interés por participar.

Es necesario enfatizar que el tema de la regulación del juego siempre se ha perdido en discusiones de moral pública. Se ha considerado, erróneamente, como un fin en sí misma y no como un medio para promover mejoras en la economía y en los ámbitos social y político. Paradójicamente, se insiste en que los diversos males sociales, de por sí existentes con independencia del juego y sus derivaciones, se verán multiplicados al establecerse un orden legal concebido precisamente para contribuir a su erradicación. Ante estos falsos argumentos, es necesario reafirmar que la ley, y no su ausencia, constituye el mejor instrumento para conducir las relaciones entre los individuos, las instituciones y las naciones. El juego no necesariamente debe ser enemigo de la moral, la cultura y el desarrollo. La regulación de una actividad humana que puede llegar a ser nociva, ayuda a que sus efectos positivos sean mucho mayores a los posibles efectos negativos.

Señalar, como lo hacen algunos grupos de opinión, que una adecuada regulación del juego se asociaría indefectiblemente a un incremento de conductas antisociales como la prostitución, la violencia y el crimen organizado, además de ser inconsistente con la realidad, inhibe la resuelta e indispensable participación de la autoridad y de la sociedad para atender las causas estructurales de los desequilibrios económicos y sociales que propician los males mencionados. Los males sociales existen aun más sin regulación de estas actividades.

La informalidad y el nulo control sobre el juego lo convierten en un elemento de riesgo para la sociedad, además de la pérdida económica

para el fisco que aquello representa, ya que se renuncia a la perspectiva de integrar esta actividad al desarrollo. A lo largo y ancho del país se realizan ferias y palenques que se mueven en amplias zonas de indefinición legal, no pocas veces propiciadas por la falta de mecanismos efectivos de control y supervisión por parte de la autoridad, en medio de un relajamiento de la ley, la cual es superada cotidianamente por los hechos.

En México se cuentan por miles los establecimientos clandestinos, irregulares y a veces hasta insalubres y peligrosos, donde se efectúan juegos de azar con apuesta, que constituyen una expresión de total ilegalidad y que lesionan el interés público. Los efectos inmediatos o duraderos de toda prohibición acaban por revertirse en detrimento de la ley y de la sociedad, por lo que es indispensable establecer un marco normativo que, al reconocer la realidad, encauce estas actividades dándoles su justa dimensión en el entorno social y esclareciendo los tonos oscuros que la ilegalidad, la corrupción y la discrecionalidad les otorgan.

La ley debe propiciar, ante todo, que, al salir de la clandestinidad y la simulación, todas estas actividades produzcan bienestar económico a la comunidad, garanticen la seguridad y respeto a la legalidad, paguen impuestos y generen empleos permanentes y bien remunerados. Éste es el sentido de la presente propuesta, a fin de que, si merece el beneplácito de los señores legisladores a quienes va dirigida, se integre a la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuesta.