# Regulaciones en la Industria del Juego y su Impacto

Por Sebastián Auguste (1), Bruno Galetto, e Inés Perrone

(1) Universidad Torcuato Di Tella

Octubre 2018

## Contenido

**1. Introducción** ..... 3
2. Razones económicas para regular el juego ..... 4
2.1. Externalidades ..... 12
Externalidades negativas ..... 12
Externalidades positivas ..... 14
2.2. Asimetrías de información ..... 18
2.3. La ludopatía ..... 20
2.4. Bienes públicos ..... 22
2.5. Poder de mercado ..... 22
3. Otras razones para regular el juego ..... 23
3.1. Costos económicos del juego ilegal ..... 23
3.2. Costos sociales del juego ilegal ..... 24
4. Principales Regulaciones ..... 28
4.1. Minimizar el impacto social: menos jugadores problemáticos ..... 30
4.2. Minimizar las externalidades negativas y maximizar las positivas ..... 46
4.3. Poder de mercado de las empresas dedicadas al juego ..... 49
5. Conclusiones ..... 56
Referencias ..... 60

## 1. Introducción

En casi todos los países del mundo la industria de juegos de azar tiene un peso muy importante dentro de las actividades del entretenimiento. El gran potencial para generar valor agregado se potencia aún más cuando se analizan los recursos que deja al fisco, ya que es un sector con elevada presión tributaria en casi todos los países del mundo.[1] Esta presión tributaria más alta es una de las caras de la misma moneda, la de un sector con elevada regulación del Estado específica al sector. Una pregunta natural en este contexto es a qué responde esas regulaciones, como se justifican desde un punto de vista económico y qué impacto tienen.

Ciertamente, existen razones socioeconómicas específicas de este sector que justifica que sea regulado, siendo la ludopatía (adicción al juego) una de las principales preocupaciones entre los reguladores, aunque no es la única. Esta regulación se materializa en muchos instrumentos distintos, como los que limitan los horarios de juego, las habilitaciones, los tipos de juego que se pueden ofrecer, o los premios que deben pagar. La evidencia internacional muestra que existe un amplio abanico de regulaciones posibles para el sector, pero que muchas veces estas regulaciones tienen impactos no deseados, como promover el juego ilegal o dañar a los jugadores recreativos (aquellas personas que utilizan los juegos de azar como una alternativa de diversión). En principio la conveniencia o no de una regulación puede ser analizada desde un punto de vista económico, que tenga en cuenta los costos y beneficios, y si realmente logra el objetivo que persigue. No siempre los países cuando regulan el juego basan sus decisiones en esta lógica, y en forma demasiado frecuente se ponen regulaciones sin una justificación adecuada o un análisis de impacto. De hecho, existen muy pocos estudios que analicen impacto de las regulaciones, sobre todo para la Argentina y Latino América.

El objetivo del presente trabajo es precisamente realizar un relevamiento de la literatura internacional sobre las regulaciones que afectan a la industria del juego, tratando de ordenar a estas regulaciones según un criterio de fundamentación económica (la razón que las justificaría) y tratando de ver si estos objetivos se logran, basado en la evidencia empírica y la literatura específica sobre los juegos con apuestas.

[1] Globalmente la industria de juegos de azar genera un importante número de puestos de trabajo, moviliza inversiones, ayuda a desarrollar localidades y genera significativos recursos tributarios, en forma directa e indirecta. Se estima factura 500 mil millones de dólares (GBGC Global Gambling Report), siendo loterías y casinos (en igual proporción) los de mayor peso (representan casi el 50% de la facturación total). Latinoamérica representa un 3,1% del total, siendo Asia la región de mayor crecimiento.

La metodología es del tipo meta-análisis con un resumen integral de la literatura. El objetivo es brindarle al lector una mejor comprensión sobre las regulaciones existentes y tratar de aportar al debate de su efectividad en la búsqueda por limitar los impactos negativos del juego o bien de promover los efectos positivos, y de determinar si las regulaciones generan impactos no deseados.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En la sección 2 se presentan las razones económicas por las que sería deseable regular el juego siguiendo la lógica de fallas de mercado, poniendo especial énfasis en aquellas dimensiones que son específicas de la industria, y que generan tratamientos especiales (como la regulación de los horarios de juego, límites de salas, obligación de proveer información, etc). En la sección 3 evaluamos otras razones para regular el juego, que a menudo tienen que ver con el concepto de second best (segundo mejor). En la sección 4 se presentan las típicas regulaciones que enfrenta el sector y se intenta resumir la evidencia empírica disponible para tratar de establecer el impacto socioeconómico y las buenas prácticas. Finalmente la sección 5 presenta las principales conclusiones. Esperamos que un estudio como este sea de ayuda para pensar y debatir respecto al marco regulatorio argentino que, si bien difiere de provincia a provincia -ya que éstas conservan una gran autonomía respecto a las legislaciones locales sobre el juego con apuestas- tienen ciertos rasgos comunes.

## 2. Razones económicas para regular el juego

Existen diversos enfoques para analizar las razones para regular una actividad económica como la industria del juego. Aquí seguiremos el enfoque económico, que si bien se basa (implícitamente) en una racionalidad costo/beneficio, no desatiende aspectos sociales o redistributivos, ya que lo que se persigue es una racionalidad de costos y beneficios "sociales".

Los agentes privados evalúan y toman decisiones en términos de ganancias mientras que desde la óptica social se evalúa en términos del bienestar general. Aquellos que controlan la empresa privada proponen e implementan los servicios que van a ofrecer buscando, en general, maximizar sus ganancias. Por esta razón una empresa privada rara vez es capaz de considerar objetivos sociales, a menos que estos objetivos sociales le ayuden a obtener ganancias en el futuro (por ejemplo a través de la construcción de reputación). Desde el punto de vista de la sociedad como un todo, las decisiones que la firma toma tienen impacto en otras personas y otras actividades económicas, que la firma no tiene en cuenta desde su óptica individual, pero que para la sociedad en su conjunto es relevante. Uno de los aspectos más polémicos se refiere a la distribución del ingreso resultante del equilibrio de mercado. La sociedad puede no considerarla deseable y por lo tanto tomar medidas para modificarlas. Estas medidas pueden ser indirectas, modificando la toma de decisiones de la firma para buscar un equilibrio más deseable desde el punto de vista social. Alternativamente la redistribución del ingreso puede hacerse en

forma más directa, a través de los impuestos que el gobierno recauda y posteriormente cómo usa esos impuestos para beneficiar a ciertos grupos desfavorecidos. En general la opinión dominante en la teoría económica es que no es deseable alterar un equilibrio de mercado en forma indirecta, sino que en forma directa a través de impuestos y gastos, porque suele ser más eficiente. Un ejemplo de este debate son los subsidios a los servicios públicos. Alteran el equilibrio de mercado en forma no eficiente y tienen muchas filtraciones hacia personas que no tienen bajos ingresos. Es deseable desde el punto de vista económico otra política, como la tarifa social o transferencias monetarias a personas de bajos ingresos. Pero el aspecto redistributivo no es algo específico a un sector económico, sino que se refiere al conjunto de la economía, por lo que no es un argumento fuerte para justificar regulaciones específicas a un sector, por lo que en este trabajo no jugará un rol importante. Sí es cierto que en tanto el juego es una actividad económica que genera valor agregado y está regulada, se podría justificar desde un punto de vista redistributivo aspectos como excepciones a esta regulación. Por ejemplo, a menudo se permite el juego en localidades que se quieren desarrollar, a las cuales se las quiere dotar de una fuente adicional de ingreso, y esto podría ser visto como un aspecto redistributivo (¿por qué se permite el juego en esta ciudad y no en otra?). En este sentido los aspectos redistributivos sí son relevantes a la industria del juego. Un ejemplo notorio de esto es Macao, lugar donde el turismo y la industria del juego ya tenía un rol importante, pero hace 20 años cuando esta región se integró a China, se dio un fuerte crecimiento económico liderado por la industria del juego, que llegó a representar el 65% de su PIB, lo que permitió un fuerte incremento en los ingresos de esta población, Sheng & Gu (2018).

Volviendo a la diferencia entre la racionalidad privada y social, y dejando de lado los aspectos distributivos, pensemos por un segundo en una economía donde no existe el Estado como un representante de la voluntad de la sociedad. A pesar de la inexistencia del Estado el mercado podría existir y funcionar, y de esta forma llegarse a un equilibrio, esto es un nivel de actividad económica con cierta producción y consumo. A este equilibrio lo denominaremos de mercado. Luego pensamos si este equilibrio es deseable desde el punto de vista social. En tanto que lo que la sociedad quiere depende de cierta agregación de las preferencias, que es por cierto compleja, lo que los economistas miramos es si el Estado a través de alguna regulación puede alterar el equilibrio de mercado (obtenido sin su existencia) para hacer que ciertas personas estén mejor sin que nadie este peor. A esto se lo conoce como criterio de Pareto, y decimos que existe una mejora de Pareto si el Estado puede hacer que alguien mejor sin que nadie empeore respecto al equilibrio de mercado. Este criterio nos libera de la discusión más filosófica de un equilibrio socialmente deseable que represente las preferencias de la sociedad. Cuando en un equilibrio de mercado (sin Estado) existe la posibilidad de que el Estado pueda a través de su intervención generar una mejora de Pareto, decimos que existe una falla de mercado. Una falla de mercado es, entonces, una situación en la cual el mercado por sí solo genera un equilibrio que es mejorable. Precisamente las regulaciones se explican en la teoría económica desde esta óptica de falla de mercado.

El ejemplo más obvio es lo que denominamos “externalidades”. Una externalidad puede ser un costo o un beneficio que afecta a alguien externo a la firma que toma decisiones, y por ende no se refleja en las variables que la firma mira para tomar sus decisiones. Por ejemplo, si una firma decide producir más, esto genera más producto en el mercado y afecta a la competencia bajándole el precio, pero esto a la vez afecta a la firma que decidió producir más bajando su propio precio. Por esta razón esto no es una externalidad, porque la firma debería tener en cuenta en su decisión que su acción altera algo que lo afecta. Un ejemplo típico de externalidad positiva es el del productor de miel y su vecino el productor de girasol. El productor vecino que tiene abejas se beneficia de lo que el productor de girasol hace. Si el productor de girasol este año no siembra el productor apícola tendrá menos miel. Supongamos que si el productor de girasol siembra espera perder $20 con lo que coseche, ergo no siembra. Ahora el productor apícola tendrá menos miel, supongamos pierde $30 en miel, en comparación con la situación donde se siembra el girasol. Si no existe forma de coordinar a ambos productores, o no existe forma de arreglar alguna solución de mercado, por ejemplo donde el productor apícola le ofrezca plata al de girasol para que siembre, es posible que ambos terminen peor. Si en cambio miramos esto desde la óptica social, de una persona que tiene en cuenta ambas actividades para tomar decisiones, la respuesta será otra, conviene que se siembre el girasol. Las externalidades, como fallas de mercado, tienen el potencial que el propio mercado en muchos de los casos lo podría solucionar en forma privada, pero en general esta solución es ineficiente, y no es fácil de implementar cuando se piensa en una economía como un todo, con las complejidades y la multiplicidad de agentes. Un ejemplo de externalidad negativa es la fábrica que toma agua del río para su producción y luego la devuelve contaminada al propio río. Un pueblo que está más abajo en el mismo río ya no puede usar esta agua y debe ir a buscar otra fuente de agua mucho más cara. La fábrica está generando un costo al pueblo (es un costo externo o una externalidad negativa). Una forma de solucionar esto, aunque no es la única, es que el Estado regula la producción de la fábrica, exigiéndole que limpie el agua antes de devolverla al río, y de esta forma hace que la fábrica internalice el costo externo (es decir, que su costo privado suba para reflejar mejor el costo social de esta producción).

De esta forma, desde el punto de vista económico una regulación se puede justificar como una acción del Estado que busca que un proveedor privado, al tomar decisiones en su actividad, internalice costos y beneficios externos.

Las fallas de mercado son muchas, pero todas se pueden clasificar en 5: (i) externalidades, (ii) provisión de bienes públicos, (iii) asimetrías informativas y fallas de coordinación, (iv) falta de racionalidad, (v) poder de mercado. Las externalidades ya fueron discutidas. Los bienes públicos se refieren a bienes o servicios que tienen consumo no rival y la exclusión es difícil. Consumo no rival se refiere a que muchas personas pueden consumir el mismo bien y que no se agota en una sola persona, y exclusión quiere decir que no es fácil excluir a alguien del consumo (por ejemplo cuando este no paga). Por ejemplo, necesitamos más aire puro en la ciudad y para ello es deseable plantar árboles en la plaza.

Si yo planto un árbol me beneficio de la mejora de la calidad en el aire, pero también todos los que respiran. Por otro lado si todos van a ir a plantar árboles, ¿para que yo lo voy a plantar? Surge el comportamiento conocido como “free-rider” donde la gente no quiere aportar a la producción de un bien público. En un equilibrio de mercado la provisión de bienes públicos es siempre insuficiente porque existe este comportamiento free rider. La provisión de bienes públicos es un argumento muy importante para explicar muchas regulaciones en una economía pero no es tan relevante para la industria del juego.

Las asimetrías informativas y las fallas de coordinación se refieren a dos problemas distintos. Existe información asimétrica cuando una persona sabe más que la otra. Si una persona sabe más se puede aprovechar de ese mayor conocimiento. Por ejemplo, si voy al médico y me dice que me tengo que operar de apendicitis, no tengo forma de saber si me está diciendo lo cierto. La legislación de mala praxis justamente intenta a través de castigos si son detectados que estas personas con mayor información no se aprovechen de la situación. En el caso del juego, por ejemplo, como jugador no tengo forma de saber si las máquinas pagan lo que dicen pagar, o si la ruleta no está desbalanceada, o las cartas tienen la cantidad de cartas que dicen tener. Todas las regulaciones de defensa del consumidor apuntan a que estos comportamientos abusivos no surjan. En general las asimetrías informativas justifican acciones más globales que la regulación específica de un sector, pero hay varios casos donde esto surge en la industria del juego.

Las fallas de coordinación se refieren a una situación donde, por la existencia de asimetría informativa, las partes no se pueden coordinar (poner de acuerdo). Un típico ejemplo es el desarrollo del turismo. Para que un destino turístico sea atractivo se requieren muchos servicios conexos, tales como hotelería, atractivos turísticos, gastronomía, acceso (transporte), etc.. En el fondo existen sinergias positivas entre las actividades. El proveedor del atractivo turístico beneficia al hotel, y el hotel a quién provee el atractivo turístico. Las fallas de coordinación pueden hacer que ciertas actividades no se desarrollen, o que ciertos destinos turísticos no afloren, porque si nada existe en una localidad es prácticamente imposible que estos agentes que no están operando descubran que estar allí sería un buen negocio y que logren todos entrar en forma simultánea para que efectivamente sea rentable (ya que si entran de a uno no lo será). La industria del juego es precisamente un sector relevante dentro de la industria del turismo, y a veces puede operar como una señal para que los agentes privados se coordinen y desarrollen una nueva plaza.

La falta de racionalidad ha surgido en la economía recién en los 1970s, con autores como Herbert Simon, Daniel Kahneman y Amos Tversky, pero ha tomado mucha importancia para entender el comportamiento humano. La economía tradicionalmente se basa más en el comportamiento racional de las personas, pero hoy sabemos que esto no ocurre todo el tiempo y la gente puede fallar en tomar decisiones racionales. Por ejemplo se han asociado a muchas de las crisis financieras con

comportamiento irracional de los inversores, Kindleberger (2005), y de hecho algunas regulaciones en esta industria se han implementado luego de la crisis financiera de 2008 para prevenir comportamientos irracionales. Dentro de la irracionalidad se encuentra precisamente las adicciones. Hoy sabemos que a muchas personas les cuesta entender las consecuencias futuras de sus actos, y que pueden ser malas en predecir lo que sentirán a futuro. La adicción se puede ver como un acto de irracionalidad en el sentido que estas personas fallaron al comenzar con la actividad en predecir cómo se comportarían a futuro luego de tener exposición a la actividad que generó la adicción.

El juego patológico o ludopatía se refiere a las actividades en las que se realizan apuestas y como componente prominente se encuentra el azar, Capetillo y Jalil (2014). Incluye todos los juegos de azar y de apuestas, como las máquinas tragamonedas, bingos, casinos, loterías, cupones, cartas, ruletas, dados, entre otros, y más recientemente, las apuestas por internet. Es un trastorno mental caracterizado por conductas repetitivas de juego, las cuales pueden producir un deterioro en la vida social, profesional y familiar. Se trata, en efecto, de una enfermedad crónica y progresiva consistente en la falta de control en los impulsos y un deseo irreprimible de participar en juegos de apuesta.

Desde la óptica económica hay dos enfoques conceptuales respecto a la adicción: racional e irracional. El enfoque racional supone que los adictos tienen mayores tasas de preferencia en el tiempo y menores coeficientes de aversión al riesgo, parámetros que se interpretan como preferencias impulsivas, y que desean jugar tomando el riesgo de volverse adictos en forma racional teniendo en cuenta los costos y beneficios, tanto actuales como futuros. Por otro lado, el enfoque irracional sostiene que la adicción es una consecuencia de anomalías (como la utilidad no esperada y la utilidad con descuentos hiperbólicos) en el comportamiento de la persona- ver Ida (2010). A veces la justificación de regulaciones por irracionalidad es tildada de “paternalista”, en el sentido que la racionalidad es juzgada desde afuera de quién decide – Rubinstein (2017).

El limitar el juego para prevenir la adicción entonces se puede justificar desde la óptica de información asimétrica (para que gente que desconoce los problemas futuros no juegue tanto) o bien desde la irracionalidad (prevenir que gente que toma malas decisiones caiga en adicciones). El problema con la justificación basada en la irracionalidad es que si el individuo realmente sufre de irracionalidad, la adicción puede surgir en otras actividades que no sean el juego. Aún prohibiendo el juego no se puede prevenir que estas personas caigan en otras adicciones. De hecho en la literatura económica que estudia al comportamiento de jugadores problemáticos y adictos se encuentra muy altas tasas de comorbilidad. Lorains, Cowlishaw & Thomas (2011) hacen un resumen de la literatura publicada hasta el 2010 encontrando que todos los estudios encuentran que los jugadores con problemas y jugadores patológicos tenían tasas altas de otros trastornos. La prevalencia media más alta fue para la dependencia a la nicotina (60,1%), seguida de un trastorno por uso de sustancias (57,5%), cualquier tipo de trastorno del estado de ánimo (37,9%) y cualquier tipo de trastorno de ansiedad (37,4%). Estos autores proponen

la detección de trastornos comórbidos para prevenir y tratar los problemas de juego. Rogier y Velotti (2018) hacen un survey de la literatura de la salud encontrando que los problemas con el juego se asocian con la disregulación emocional (dificultades en los individuos para regular sus estados emocionales). La literatura apoya la idea que las personas son heterogéneas en cuanto a las adicciones, y que algunas personas son más propensas a los comportamientos adictivos que otras, Starcevic & Khazaal (2017). Como veremos más adelante en este trabajo claramente el problema de adicción al juego está detrás de muchas de las regulaciones del sector.

Finalmente la última falla de mercado es la de poder de mercado. Esto se refiere a situaciones donde una firma tiene una posición dominante en su mercado y fija precios en forma monopólica. Los monopolios intentan mejorar sus ganancias restringiendo la producción del bien, de esta forma suben artificialmente el precio por sobre el que existiría si hubiese competencia. Esto perjudica al consumidor en mayor medida de lo que la firma se beneficia con mayores ganancias, porque lo que el consumidor valora a ese bien es más de lo que la firma ganaría si lo produce. Esto justifica la existencia de legislación especial y de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, a cargo de velar por el cumplimiento de las normas y de que no existan prácticas abusivas. Como a veces es muy difícil detectar estas prácticas, a menudo se toman decisiones sectoriales para prevenirlas. Este es el caso de los servicios públicos, que tienen las características de ser provistos en red, y el alto costo de desarrollar redes alternativas previene la entrada de competencia. Esto explica que haya sectores con regulación especial, como los de la electricidad, gas, teléfonos, entre otros. En el caso del juego, no existen a priori razones económicas para que el sector no sea competitivo, ya el costo de entrada en ausencia de regulaciones es bajo. Sin embargo, en la mayoría de los países del mundo el Estado regula la entrada de nuevos competidores a través de las licencias. En general se regula la entrada para prevenir que entren muchos operadores y de esta forma se les da a ciertos operadores poder de mercado local. Esta práctica, que parecería ir en contra de lo deseable desde el punto de vista de eficiencia económica, es en realidad buscada, porque a través del monopolio restringen el juego, ya que un monopolio cobra más caro. Se busca precisamente esto, hacer que el juego sea más caro para que menos gente juegue (o que la misma gente juegue menos) ya que se cree que la gente puede caer en adicciones si tiene alta exposición al juego. Partiendo del supuesto que no todas las personas tienen la misma propensión a caer en la adicción al juego (ludopatía), encarecer el precio del juego perjudica a aquellos que tienen baja propensión a la adicción y beneficia a aquellos que sí la tienen. Los gobiernos buscan a su vez apropiarse de los beneficios extraordinarios que le dan a las salas de juegos por las licencias a través del cobro de regalías o cánones. De hecho si el Estado permitiese la libre competencia en el sector, las ganancias tenderían a bajar y la capacidad del propio Estado de cobrar un canon se vuelve nula, con lo cual si el Estado tiene un objetivo recaudador sobre la industria, podría buscar regular la entrada para generar ganancias extraordinarias que luego buscará apropiarse, independientemente del objetivo de reducir el juego. Desde esta última óptica, la regulación a la entrada no se puede analizar en forma aislada del canon o regalías que cobre el Estado.

Es importante entender que la justificación de las regulaciones es independiente de si el país decide tener operadores privados o públicos. En muchos países, como en la Argentina, los casinos son operados por el Estado. Esto no quiere decir que los casinos así administrados persigan un rol social que si fuesen administrados por privados no lo tendrían. La lógica de las regulaciones responde a una lógica de toma de decisiones descentralizada. Apuntan a que quién toma las decisiones en la sala de juego, ya sea un funcionario público o un empresario, lo hagan de forma tal de lograr un equilibrio de mercado más deseable desde la óptica social. Sería un error pensar que por ser administrado por el Estado deja de ser necesaria la regulación. Además, en tanto que a menudo las administraciones públicas de salas de juego tienen un objetivo de recaudación, su lógica económica a la hora de tomar decisiones es probable que no difiera mucho de uno administrado por un privado.

Dentro de las razones económicas, existen algunas que son puntuales y específicas de la industria del juego y otras que tienen un carácter más general, por lo que es posible utilizarlas como justificación para establecer regulaciones en otros ámbitos, fuera del juego, también. De este modo y en términos generales, decimos que la mayoría de las regulaciones y de las políticas públicas de parte del Estado tienen que ver con la existencia de diversas fallas de mercado, pero a menudo también con lo que se conoce como “fallas de gobierno”.

La falla del gobierno ocurre cuando la regulación que se crea para remediar una falla de mercado conduce a una situación en la que la sociedad se aleja aún más de la eficiencia, Coase (1964), Orbach (2013). Gran parte de la bibliografía internacional que analiza las regulaciones menciona la importancia de mantener el juego dentro de los canales legales, es decir, señala que una de las razones más importantes para regular el juego es evitar el surgimiento de actividades ilegales en torno al mismo (Eadington 1999). Está muy difundida la noción de que en caso de prohibir completamente su desarrollo dentro de canales legales regulados por el Estado la actividad buscará llevarse a cabo de todos modos y lo hará entonces a través de canales ilegales, donde el Estado no puede controlar, lo que tienen costos y consecuencias sociales considerables. No es igual a cualquier otra actividad que puede hacerse ilegalmente si se prohíbe. Esto es así justamente por el riesgo de adicción. Si el juego es ilegal, el Estado no sólo no recauda impuestos, como pasaría con otra actividad ilegal, sino que muy especialmente el Estado no podrá controlar el juego y prevenir la ludopatía.

Además, prohibir el juego sólo por un porcentaje de personas que son ludópatas, o pueden caer en la adicción, siendo que este porcentaje es relativamente bajo del total de personas adultas, termina imponiendo un costo muy grande en aquellas personas que juegan por esparcimiento sin caer en la adicción. La prohibición del juego termina siendo en última instancia una decisión social y no económica, y aún desde el punto de vista social puede ser poco equitativa al forzar a una mayoría a una situación indeseada por una minoría con problemas de adicción. El tema de la falla del Estado es muy

importante aquí. Una sociedad puede preferir socialmente prohibir el juego. Si el juego está prohibido, el juego ilegal no debiera existir, pero si el Estado falla en controlar perfectamente esta prohibición, termina emergiendo de todas formas. La nueva situación, la de juego legal prohibido pero con existencia de juego ilegal, es considerada peor que la situación con juego legal regulado por el Estado. La sociedad podría preferir juego prohibido a juego legal, y juego legal a juego prohibido pero ilegal. La falla del Estado en el control perfecto termina justificando, de manera pragmática, la existencia del juego legal aún en una situación donde la sociedad preferiría no tener juego alguno.

Esto nos llega a un mundo que en economía se conoce como “second best” o segundo mejor. Donde lo que se implementa no es lo deseable, pero es lo factible. Desde un punto de vista práctico, la regulación óptima no debe desconocer que para que las mismas sean eficaces deben ser controladas, y que hay regulaciones que son más difíciles que controlar que otras. Es decir, la regulación óptima debe descontar en su diseño las respuestas de los agentes, y las interacciones que cada regulación tiene con las otras. Muchas veces una regulación trae efectos no deseados y esto a su vez justifica una nueva regulación para prevenir esos efectos no deseados terminando en un sistema mucho más complejo.

El concepto de regulación óptima es similar al de impuestos óptimos, donde además de tener en cuenta los incentivos que altera en las personas debiera también tener en cuenta los costos de cumplimiento (para los reguladores) y el costo de administración (para los afectados por la regulación).

De la literatura internacional surge que una premisa importante de la mayor parte de los gobiernos a la hora de encarar las regulaciones sobre los juegos de apuestas es que resulta muy importante mantener este tipo de actividades dentro del curso legal y por eso es importante establecer regulaciones que el mismo Estado tenga la capacidad de hacer cumplir; como veremos luego, de poco sirve establecer leyes y reglamentaciones muy bien pensadas y motivadas desde el punto de vista teórico pero sin la capacidad administrativa o de control para garantizar su cumplimiento.

Debe tenerse en cuenta a la hora de pensar en la regulación de esta actividad, tal como señala Gainsbury (2013), que en muchos países la mayoría de los adultos juega (apuesta) al menos una vez al año, con tasas de participación van, en los países desarrollados, entre el 65% y el 82% de la población adulta. Es razonable suponer entonces que, para muchos, el juego aumenta la calidad de vida en tanto es una actividad recreativa. El juego ofrece, para muchos, la oportunidad de socializar, competir con otros, participar en tareas intelectualmente desafiantes, relajarse de las tareas cotidianas, experimentar algo de emoción y buscar ganar algo de dinero en el medio. El juego es una actividad que forma parte de la cultura y la vida social, más allá que en algunos lugares esto ocurra con mayor frecuencia que en otros (Binde 2007, Binde 2011, Binde 2013).

## 2.1. Externalidades

Cuando hablamos de externalidades nos referimos a los efectos indirectos de cierta actividad económica, que pueden ser tanto positivos como negativos, y que repercuten en otros ámbitos. Una externalidad surge siempre que la producción o consumo de un bien tiene efectos indirectos más allá del consumidor o los productores involucrados en el mercado, y estos efectos indirectos no se reflejan plenamente en los precios del mercado. Típicamente, nos referimos a externalidades negativas cuando aquél que desarrolla cierta actividad no asume todos los costos que dicha actividad genera, mientras que las externalidades positivas se dan cuando una persona, grupo o empresa no recibe todos los beneficios que genera cierta actividad. Esos costos y beneficios no percibidos completamente por las partes involucradas repercuten en otras actividades o actores. En tanto que quién decide no está interiorizando por completo los costos y beneficios, su elección diferirá de lo que socialmente es deseable. Por ejemplo si un productor genera beneficios externos, tenderá a producir menos de este bien respecto a lo que es socialmente deseable (porque él no ve parte del beneficio).

La industria del juego -como muchas otras- genera ambos tipos de externalidades. Muchas veces, como veremos luego, se hace más énfasis en las negativas que en las positivas, lo que puede generar cierto sesgos de percepción sobre el efecto que el juego tiene en la sociedad.

### Externalidades negativas

Dentro de las externalidades negativas del juego, dos son las mayormente citadas por la bibliografía: los problemas de salud relacionados con la adicción al juego de apuestas (ludopatía o "*problem gambling*") y los problemas relacionados a la ubicación de los establecimientos donde este tipo de actividades se realiza. La ludopatía puede verse como un problema de externalidad, porque la actividad genera costos no internalizados de tratar a las personas con la adicción, o los daños que la persona afectada puede generar a su entorno, pero también se puede estudiar desde el comportamiento de la persona, como falta de racionalidad. Esta última, si bien no es particularmente específica de la industria del juego, sí tiene ciertas consideraciones propias en relación a los horarios y accesos específicos que muchas veces tienen las salas de juego, como explicaremos más adelante. De todos modos, lo que claramente domina en los estudios relacionados a los juegos de apuestas son las cuestiones de salud, que también dominan el enfoque que se le da desde el punto de vista de los organismos públicos y de los reguladores. El juego problemático o ludopatía está constantemente en el centro de las discusiones y es, generalmente, uno de los principales motivadores de las políticas públicas al respecto.

**Desarrollo urbano descontrolado: consecuencias ambientales y congestión**

Otra de las externalidades que se perfila como una de las razones por las que la industria del juego debe ser regulada es la existencia de problemas de congestión de tráfico o de contaminación ambiental en torno a los establecimientos donde la actividad se realiza. Esta es una razón que en principio resulta común a otro tipo de establecimientos dedicados al entretenimiento (estados de fútbol, shoppings, hoteles, entre otros) aunque no por ello deja de ser uno de los motivos por los que el estado ha decidido regular la presencia de salas de juego. En esta área, el estudio llevado a cabo por el Smith College de Massachusetts es particularmente ilustrativo: "Tradicionalmente, las preocupaciones ambientales no están en primer plano cuando las personas piensan en los casinos. Un casino tiene impactos ambientales similares a los de un gran centro comercial, un hotel o un resort. A pesar de que esos impactos pueden ser significativos, a menudo se les da muy poca importancia. Sin embargo, cualquier casino nuevo requiere una cantidad sustancial de construcción en zonas que pueden o no estar desarrolladas previamente. Dependiendo de dónde esté ubicado el casino, su introducción puede tener una amplia variedad de impactos en las comunidades y ecosistemas locales. Los casinos-resort que aparecerán en Massachusetts requieren gran cantidad de energía y agua, y también plantean problemas en cuanto a la disposición de desechos y aguas residuales. El aumento del tráfico es otra preocupación importante, ya que puede abrumar la infraestructura y aumentar las emisiones de gases de efecto invernadero" (Chazin et al 2012). Las autoras dividen en tres los posibles impactos ambientales de los casinos. En primer lugar, resaltan el agotamiento de los recursos naturales, especialmente del agua, debido a que es el recurso más utilizado por este tipo de establecimientos dedicados al juego; segundo, la contaminación, asociada no solo a su instalación sino también debido al efecto que ellos tienen sobre el aumento de la actividad turística, lo que a su vez genera mayor presencia de vehículos y personas, que contribuyen también a la polución de la zona. Finalmente, en tercer lugar, destacan los impactos físicos, en relación al impacto que tiene la propia construcción del casino, así como también de las rutas y de la infraestructura de servicios necesaria. De todos modos, y tal como resalta el estudio, es un tema al que aún se le da poca relevancia, tanto del lado de la investigación como de parte de las autoridades gubernamentales. Eso lleva a que las mediciones sobre el impacto real de este tipo de desarrollos dedicados al entretenimiento sean escasas y, por lo tanto, el efecto ambiental es relegado a un segundo plano a la hora de regular la industria.

Más allá de un impacto estrictamente ambiental, como muestra Wan et al (2011), el desarrollo urbano descontrolado, la disminución de las áreas públicas verdes, los problemas de tráfico y embotellamientos, la basura, la erosión del suelo y la confluencia de un turismo que desborda las capacidades de ciertas comunidades son también vistos como algunas de las consecuencias negativas de la radicación de establecimientos dedicados al juego que deben impulsar a los gobiernos a tomar medidas al respecto.

## Externalidades positivas

La industria de juegos de azar también genera diversas externalidades positivas. El trabajo de Wan et al (2011), que como señalamos muestra algunas de las externalidades negativas, también hace referencia a su impacto positivo: aumento de los ingresos personales de los residentes y mejora de la situación financiera en general, mejora de la infraestructura y los edificios en la ciudad, así como el enriquecimiento del contenido de entretenimiento, recreación y ocio, junto con la preservación y la mejora del destino.

Otros autores destacan la protección de entornos naturales y recursos ecológicos, la conservación de edificios históricos y del patrimonio cultural, la mejora del transporte público, las actualizaciones en instalaciones eléctricas, los mayores estándares médicos, la revitalización de paisajes urbanos, y el aumento disponible de espacios recreativos (Lee & Back, 2006; McCool & Martin, 1994; Snaith y Haley, 1999). Nicholas (1998), por ejemplo, indicó que el establecimiento de casinos en Atlantic City, Nueva Jersey, condujo al desarrollo de industrias turísticas, de instalaciones para convenciones y de infraestructura.

Quienes más suelen beneficiarse de estas externalidades, como es de esperar, son las comunidades más próximas al lugar donde se instale el establecimiento dedicado al juego (aquí estamos hablando fundamentalmente de salas de juego). Este tipo de establecimientos generalmente se ven acompañados de un desarrollo de otras industrias locales, principalmente complementarias como lo son los bares, los restaurantes, los lugares de aparcamiento u otros lugares de recreación, lo cual a su vez lleva a un desarrollo más integral de la comunidad en su conjunto. Como señala el estudio de Rephann et al (1999), los resultados muestran que el juego en casinos es adoptado por condados que luchan económicamente y que puede ser una estrategia de desarrollo exitosa. Los estudios de este tipo, que sitúan los establecimientos dedicados al juego como uno de los factores que contribuyen al desarrollo de las comunidades a través de las externalidades positivas que generan se han repetido a lo largo de los años y a lo largo de los distintos países, tanto que han sido utilizados por ciertas poblaciones como argumento para adoptar estrategias de desarrollo local. En la provincia de Alberta, en Canadá, por ejemplo, las "*First Nations*" o pueblos originarios han introducido casinos como un modo de impulsar el desarrollo de sus comunidades, así como también para mitigar las disparidades socioeconómicas que existen entre ellas. Tal como mencionan Williams et al (2011), "está claro que, en general, la introducción de los casinos en tiene amplios beneficios económicos para las Naciones Originarias de Alberta.". Esta práctica ha sido también repetida en otras provincias de Canadá, como British Columbia, Saskatchewan, Manitoba y Ontario. En Estados Unidos sucede algo similar, ya que una gran cantidad de estudios hacen referencia a las ganancias asociadas al empleo, al nivel de ingresos, a la infraestructura y a los negocios fuera de la industria del juego para las comunidades nativas (William et al 2011).

Más allá de los anteriormente citados, hay diversos estudios más actuales que se realizaron con el objetivo de medir el tamaño de la industria del juego en una región o país y su contribución a la economía. Lo que este tipo de estudios busca analizar es la contribución de la industria al PBI, a la creación de empleo, a la recaudación del estado y a la creación o formación de capital. Es decir, buscan explicar no solo los efectos directos, sino también los efectos de derrame o multiplicadores de la industria del juego, que operan como externalidades positivas en otras áreas o industrias.

**El efecto multiplicador del juego en la economía**

Hay una noción bien difundida en la bibliografía internacional respecto a lo que se denominan "los efectos multiplicadores del juego". Este efecto tiene que ver con los puestos de trabajo, los impuestos gubernamentales y la producción económica adicional generada a partir de una actividad económica inicial (digamos, el establecimiento de un casino o un bingo, por ejemplo). Es decir, la instalación de un casino o un bingo, más allá de la contribución económica que genera por sí misma, también genera una adicional que se desprende de la mayor demanda de cemento y ladrillos, por ejemplo, durante su fase de construcción, o de servicios, bebidas y electricidad, en su fase operativa. Esta demanda adicional genera entonces una "producción ampliada" en otras industrias que a su vez tienen consecuencias positivas sobre la expansión del empleo, el aumento de la recaudación gubernamental, etc., y que, por supuesto, contribuyen al desarrollo de la comunidad donde los establecimientos son instalados (SA NGB 2013).

Un estudio llevado a cabo en 2012 por el National Gambling Board de Sudáfrica revela el tamaño del efecto multiplicador: mientras que el efecto directo de la industria en el PIB fue de 0.39% (unos 10.968 millones de Rands), el efecto multiplicador o derrame aportó otro 0.38%, sumando por lo tanto una contribución total del sector a la economía de 0.77%, por lo que el efecto multiplicador es de 2. Si se analiza el impacto en el empleo, el efecto multiplicador es mucho mayor, 5.6 veces, porque la industria se enclava en un sector que suele ser mano de obra intensiva (se generan 29.679 empleos directos y 136.523 empleos adicionales de forma indirecta al sector).

Dentro del impacto positivo de esta industria, también se destaca que la recaudación de impuestos sobre el juego permite financiar algunos servicios esenciales que el gobierno brinda a todos los ciudadanos que tienen un alto impacto socioeconómico, como servicios de salud, proyectos comunitarios, servicios a los jugadores problemáticos e iniciativas de educación comunitaria. En Australia, por ejemplo, desde 1999, el 85% de los impuestos a las máquinas recreativas (unos U$D 4.400 millones) se gastaron en proyectos de salud y proyectos comunitarios.[2]

[2] Sitio web de la Corte Federal de Australia: http://www.fedcourt.gov.au/media/online-file/vid1274of2016/21798-21845.pdf

Por último, la industria del juego puede promover el desarrollo de infraestructura y servicios públicos, la promoción del turismo e incluso el desarrollo tecnológico, aspectos que se analizan en mayor detalle a continuación.

Williams et al (2011) realiza un meta-análisis de los estudios disponibles para aquel momento y por tipo de juego (múltiples, casino, loterías, etc.). Para una referencia más exhaustiva se sugiere ver este reporte directamente. La siguiente tabla, tomado de este artículo, ubica a los trabajos académicos analizados por este trabajo en una de 4 columnas en relación al impacto: incremento, incremento pero no neto, sin impacto, y decremento. Cada número corresponde a un trabajo académico (citado en el paper mencionado), y en total se analizaron 492 trabajos. La Tabla 1 muestra el impacto en estudios que analizaron el juego en general (en varios formatos), y la Tabla 2 el caso puntual de los casinos. De esta forma la gran mayoría de los estudios encuentran un incremento neto positivo para los ingresos del gobierno, para los servicios públicos, la infraestructura, y el empleo. Aunque también hay efectos negativos en el costo de regular, incremento de jugadores problemáticos y otras patologías, crimen y desigualdad del ingreso.

**Tabla 1. Meta-análisis de impacto del juego**

| MULTIPLE FORMS OF GAMBLING (2 or more) | Increase | Changes (but no net increase or decrease) | No Impact | Decrease |
|---|---|---|---|---|
| Government Revenue | 7, 28, 53, 58, 61, 105, 106, 107, 132, 142, 151, 275, 319, 371, 373, 398, 401, 402, 417, 436, 439, 449, 463, 464, 483 | 125, 383, 460 | | |
| Public Services | 1, 2, 7, 48, 49, 53, 61, 99, 202, 319, 325, 371, 402, 463, 464, 483 | 401 | | |
| Regulatory Costs | 7, 373, 401, 483 | | | |
| Infrastructure Value | 2, 53, 61, 202,371, 401, 402, 418, 483 | | | |
| Infrastructure Costs | 61 | | | |
| Business Starts | | | 106, 483 | |
| Business Failures | 401 | | 53, 106, 483 | |
| Business Revenue | 2, 7, 53, 58, 340, 417, 444, 449, 458, 459 | 33, 123, 264, 273, 275, 325, 371, 398, 439, 459, 463 | 28, 398, 483 | 315 |
| Personal Income | 28, 418 | | | |
| Property Values | | | 53, 483 | |
| Problem Gambling & Related Indices | 1, 2, 53, 61, 99, 187, 261, 275, 325, 337, 360, 381, 398, 401, 427, 439, 465, 483 | | 53, 422, 463, 483 | |
| Crime | 35, 61, 76, 87, 244, 390, 398, 401, 463, 483 | 50, 393 | 2, 53, 87, 340, 464 | 464 |
| Employment | 1, 2, 58, 61, 99, 106, 202, 275, 319, 325, 371, 373, 401, 402, 417, 418, 439, 483 | 33, 313 | 53, 398 | |
| Socioeconomic Inequality | 273, 414, 463, 464, 483, 485 | | 145 | |
| Leisure Activity | 1, 7, 8, 398, 436, 483 | 2, 33 | | |
| Attitudes | | | | 53, 360, 483 |
| Quality of Life/Public Health/Social Capital/Values | 48, 402 | | | 76, 401, 483 |

Fuente: Williams et al (2011)

**Tabla 2. Meta-análisis de impacto del juego exclusivamente en Casinos**

| CASINOS | Increase | Changes (but no net increase or decrease) | No Impact | Decrease |
|---|---|---|---|---|
| Government Revenue | 8, 32, 52, 63, 64, 70, 78, 89, 110, **133**, 147, **149**, 207, 209, 214, 220, **245**, 250, 267, 268, 278, 306, 308, **351**, 364, 376, 389, 403, 408, **409**, 419, 435, 440 | 24, **200**, 420 | 45 | 25, 352 |
| Public Services | 8, 22, 32, 52, 64, 78, **94**, 110, **131**, **133**, **245**, 250, 267, 317, 425, 435 | | 205 | 206 |
| Regulatory Costs | 8, **351** | | | |
| Infrastructure Value | 8, 22, 32, 52, 62, 110, **133**, 188, 278, 396, 468 | | | |
| Infrastructure Costs | 8, 32, 52, 110, 206, 220, **245**, 408 | | 45, **149** | |
| Business Starts | 32, **133**, **139**, 194, 207 | 220 | | |
| Business Failures | 8, 32, **139**, 408 | 52, 220, 408 | | 166 |
| Business Revenue | 22, 32, 64, 71, 83, **97**, 110, **133**, 188, 194, **245**, 250, 308, 389, 396, 419, 425, 440 | 25, 62, 182, 209, 220, **316** | **149**, 207, **409**, 457 | 8, 52, **200**, 357, 382 |
| Personal Income | 27, 70, **94**, 161, 188, 233, 282, 419, 431 | | 467, 468 | 306 |
| Property Values | 8, 45, 52, 220, **409**, 480 | | **149**, **344**, 361, 467, 468 | 161 |
| Problem Gambling & Related Indices | 9, 41, 45, 54, 82, **131**, 154, 166, **167**, 215, **216**, **289**, 308, 323, 343, **351**, 369, 396, **407**, 425, 430, 466 | | 54, 55, 77, 103, **168**, 215, **240**, **289**, **316**, 322, 377 | |
| Crime | 52, **98**, 102, **131**, 146, 156, **179**, 189, 220, 349, 396, **407**, 410, 419, 431 | 17, **362** | 8, 19, 45, 102, 232, **240**, **245**, 288, **316**, **344**, **405**, 487 | 354 |
| Employment | 8, 22, 32, 52, 64, 70, 71, 78, 83, **94**, **97**, 110, **131**, **133**, 138, **139**, **149**, **152**, **153**, 161, 188, 194, 209, 233, **245**, 267, 278, 292, 306, 308, **316**, 324, 364, 396, 419, 431, 440, 467, 468 | 200 | 45, 62, 173, 181, 182, **240**, 282, 361, 468 | |
| Socioeconomic Inequality | | | | |
| Leisure Activity | 78, **351** | 52, 389 | | |
| Attitudes | 19, 20, 29, 79, 159, 217, 258, 320, 324, 368, **407** | 224, 255, 257, 268, 269, 311 | 67, 210, 406 | 82, 207, 211, **216**, 369, 442 |
| Quality of Life/Public Health/Social Capital/Values | **94**, 110, **131**, 271, 303, 324, 431 | **133**, 138, 336, 376 | 205, 208, 321, 354, 467 | 184, 311 |

Fuente: Williams et al (2011)

## El juego y la promoción del turismo

El turismo es una industria que puede sufrir de fallas de coordinación, que es una falla de mercado que se puede incluir dentro del problema de externalidades. Un casino cuando se instala en una localidad puede generar efectos positivos en otras actividades que el casino no se apropia, pero a su vez, para que el casino tenga impacto puede requerir de tener hoteles para que pueda pernoctar la gente que quiere ir a jugar a esa localidad. También se requieren otros servicios. Es decir, es rentable la instalación de un conjunto de empresas si están todas al mismo tiempo operando, y si falta alguna deja de ser tentadora para el turista. Si no hay nada que coordine a los actores, es posible que no se desarrolle la industria y el equilibrio obtenido sea de bajo nivel de actividad. La industria del juego de azar puede hacer atractivo a un lugar sin que el mismo tenga otros atractivos naturales, como fue el caso del desarrollo de Las Vegas, por ejemplo.

El impacto de los Casinos, Bingos, Loterías y otros establecimientos dedicados a los juegos de apuestas sobre el desarrollo de la actividad turística ha sido largamente estudiado por investigadores a lo largo de los años. Muchos trabajos resaltan que este impacto es significativamente positivo a la hora de atraer visitantes y ello ha llevado a muchas comunidades a adoptar la construcción de casinos, por ejemplo,

con una estrategia directa de promoción del turismo. Sin embargo, como advierte Eadington (1998), el éxito del uso de casinos como estrategia de crecimiento y promoción del turismo ha sido variado. Los impactos reales de este tipo de desarrollos y sus contribuciones a los objetivos del turismo han dependido de una variedad de circunstancias y, sobre todo, de cómo han sigo encarados por las autoridades gubernamentales, que en algunos casos han sido exitosas en generar un marco regulatorio que permita un desarrollo positivo y, en otros casos, en fallado en esa tarea, generando entonces algunas consecuencias negativas para las comunidades.

Entre los casos exitosos, encontramos por supuesto el Estado de Nevada, en los Estados Unidos o, más específicamente, la ciudad de Las Vegas, que ya en 1997 atraía alrededor de 30 millones de visitantes al año a través de una impresionante oferta de casinos y hoteles-casino, convirtiéndose sin dudas en el destino por excelencia para los turistas que buscaran realizar juegos de apuestas. (Eadington 1998).

Pero no solo en ciudades como Las Vegas se resalta el impacto positivo que los casinos pueden tener sobre el turismo. También en destinos algo más atípicos si uno piensa en la industria del juego, como Ecuador, distintos trabajos han enfatizado este rol. Uquillas (2011) señala que los casinos "ayudan a mejorar la oferta a los turistas ya captados por otros atractivos del lugar, convirtiéndose en un catalizador del turismo de negocios y un instrumento que complementa e impulsa el desarrollo del sector, de la comunidad y del país mismo, y si estos logran convertirse en una iniciativa turística exitosa, sin duda que también puede explotar diversos lugares de interés en la ciudad o en el país, lo que puede generar nuevos polos de desarrollo."

De este modo, el impacto la industria del juego es una de las externalidades positivas más citadas por la bibliografía internacional y es, sin duda, una de las razones que debieran motivar al Estado a establecer un marco regulatorio adecuado que permita que se desarrolle de forma adecuada, minimizando los posibles impactos negativos sobre la población.

## 2.2. Asimetrías de información

Tal como lo expuso el Premio Nobel de Economía George Akerlof, las asimetrías de información son fallas de mercado por las cuales distintos actores tienen conocimientos diferenciados respecto a un bien o servicio en una determinada transacción. Eso a menudo genera ineficiencias y pérdidas de bienestar -generalmente- en el consumidor de aquél bien o servicio.

Este tipo de fallas son muy comunes y frecuentemente se utilizan para justificar las intervenciones de política pública. En lo referido a la industria del juego, es muy importante hacer referencia a la información asimétrica como razón económica para regularla debido a que tiene diversas repercusiones tanto sobre el consumidor como sobre la sociedad en general. De acuerdo al Consejo Nacional sobre

Problemas con el juego de Singapur (National Concil of Problem Gambling, NCPG por sus siglas en inglés) las percepciones erróneas más comunes generadas en base a la falta de información son: a) la creencia de que solo afecta a aquél que juega, b) la idea de que es fácil determinar los signos de un jugador con problemas de dependencia o adicción, c) la creencia de que si un jugador no tiene deudas, el juego no es problemático y d) la percepción de que no es un trastorno tratable.

Más allá de las señaladas por el NCPG, nosotros buscamos resaltar en este estudio tres áreas donde la deficiencia de información puede tener un impacto negativo en los juegos de apuestas. Ellas son a la vez tres razones que justifican la demanda de regulaciones por parte de los organismos gubernamentales.

En primer lugar, la información incompleta puede generar percepciones incorrectas en aquellas personas que "consumen" juegos de azar respecto a las posibilidades de que esa actividad se convierta efectivamente en un trastorno o en una práctica patológica. Esto relaciona específicamente con el punto b), enfatizado por el NCPG. Muchas veces los jugadores no son capaces de determinar cuándo esta actividad resulta un divertimento y cuándo empieza a generar dependencia, que normalmente es la fase previa a la adicción. Más aún, hay veces incluso en que las personas desconocen que los juegos de azar pueden generar adicción o dependencia. En este sentido, la necesidad de informar a aquellos que practican este tipo de actividades es una de las razones que motiva la existencia de regulaciones. Las más comunes tienen que ver con la obligatoriedad de incluir los potenciales efectos nocivos en las pautas publicitarias, tal como ocurre por ejemplo respecto al consumo de alcohol o cigarrillos, donde frecuentemente vemos leyendas como "fumar puede causar enfermedades cardíacas o respiratorias" o "el consumo de alcohol en exceso es perjudicial para la salud".

En segundo lugar, tal como gran parte de la bibliografía sobre la industria del juego lo resalta, la información asimétrica puede hacer que el juego sea deshonesto e injusto. Esto es lo que se llama "abuso del consumidor". En el Estado de Victoria, en Australia, hay particular conciencia de ello: "Muchas personas que juegan no pueden juzgar si algunos productos particulares son justos o no (...). Por esta razón, es crucial que el gobierno intervenga para garantizar la equidad y la integridad del producto." (Victorian Auditor-General's Report, 2010). De acuerdo a este punto de vista, la regulación debe ser tal que permita proteger a los consumidores de prácticas agresivas o abusivas que limiten su capacidad para tomar decisiones voluntarias e informadas. Más aún, la regulación debiera apuntas a que los consumidores puedan elegir de manera efectiva entre las diferentes oportunidades de juego, a que exista una transparencia en términos de la relación precio-calidad y a evitar técnicas engañosas para con los jugadores. (Eggert 2009). No se debe olvidar que, para gran parte de la población, los juegos con apuestas representan una actividad recreativa que no les genera problemas de adicción ni dependencia y como tal, deben poder tenerla en consideración y compararla con otras de manera equivalente en términos de precio-calidad-satisfacción.

En tercer lugar, la falta de información genera que muchas veces tanto los organismos públicos como la opinión pública tengan una percepción más bien negativa respecto a la industria de juegos de azar, ignorando los efectos positivos que esta actividad tienen en relación a los niveles de actividad de un país y respecto a la creación de empleo (los cuales ya fueron mencionados anteriormente cuando hablamos de las externalidades positivas). McAllister (2013) es un ejemplo de estos estudios (realizado para Australia) donde muestra que la opinión negativa está basada en creencias incorrectas. Esto justifica que los gobiernos inviertan en fomentar la investigación independiente como una de las prioridades de política respecto al juego, a modo de adoptar regulaciones adecuadas que no se vean influenciadas por percepciones erróneas, ya sea de la opinión pública o de los mismos funcionarios. Hay muchos ejemplos en el mundo donde esto se hace. En el estado de Victoria (Australia), por ejemplo, existe un Ministerio de Juego que actúa como Agenda de Investigación de Juegos de Azar de Victoria, con un presupuesto (en 2017) de U$D 7.2 millones destinados enteramente para investigaciones relacionadas con el juego. También hay muchos ejemplos similares en los Estados Unidos y Canadá, donde los propios reguladores declaran la importancia de contar con investigación académica y profesional que permitan dar a conocer tanto los costos como los beneficios asociados a la industria del juego, de modo que las políticas públicas de los organismos reguladores sean lo más adecuadas posibles para capturar los aspectos positivos y minimizar o eliminar -idealmente- los impactos negativos que la actividad pueda tener. La asignación de recursos específicos al área de investigación debe ser, desde nuestro punto de vista, contemplada por los organismos estatales para promover un marco normativo adecuado para la industria del juego.

## 2.3. La ludopatía

Al igual que muchas otras actividades humanas, los juegos de azar pueden generar comportamientos abusivos o patológicos en torno a ellos. Como afirman distintos profesionales del área de la psicología, cualquier actividad normal que resulte placentera para un individuo puede convertirse en una conducta adictiva. Lo esencial del trastorno es que el enfermo pierde el control sobre la actividad elegida y continúa con ella a pesar de las consecuencias adversas que la misma le produce (Echeburúa 1999).

En años recientes se le ha prestado mucha más atención al juego patológico o ludopatía (del latín *ludus*, 'juego', y del griego *patheia*, 'padecimiento' o 'afección'). El juego patológico se refiere a las actividades en las que se realizan apuestas y como componente prominente se encuentra el azar (Capetillo y Jalil, 2014). Entre ellas encontramos desde las más tradicionales como los casinos, loterías o máquinas tragamonedas hasta otros de desarrollo más reciente como las apuestas por internet, de gran difusión en las últimas dos décadas. La ludopatía, en su carácter de trastorno mental caracterizado por conductas repetitivas de juego, puede producir un deterioro tanto en la vida social y profesional como en la vida familiar de una persona. Se trata, en efecto, de una enfermedad crónica y progresiva

consistente en la falta de control en los impulsos y un deseo irreprimible de participar en juegos de apuesta (Auguste 2015). Quienes padecen este tipo de enfermedad o trastorno psicológico, muchas veces presentan también síntomas que evidencian otros trastornos o adicciones relacionadas. En estos casos, sin embargo, la causalidad puede ir en ambos sentidos, es decir, el juego puede ser tanto una causa como una consecuencia de las otras patologías. Cuando existen dos o más patologías simultáneamente hablamos de "comorbilidad". En este sentido, la mayor prevalencia de comorbilidad en personas con juego patológico fue la dependencia a la nicotina (60.1%), seguida de un trastorno por uso de sustancias (57.5%), trastornos en el estado de ánimo (37.9%) y trastornos de ansiedad (37.4%), de acuerdo al trabajo de Lorains et Al (2011).

En base a lo dicho anteriormente, la ludopatía es sin duda una de las externalidades negativas asociadas a la industria del juego de apuestas y, por lo tanto, una de las razones por las que es necesario establecer regulaciones en torno a ella. Con ese objetivo, lo primero que se debe hacer es realizar estudios que permitan medir la incidencia de este tipo de trastornos en la población. La medición de la ludopatía puede hacerse en forma clínica o bien a través de instrumentos de medición que se aplican por medio de encuestas (como los cuestionarios SOGS, DSM IV, por ejemplo), ver Auguste (2015). Los instrumentos obviamente no son perfectos, pero son ampliamente utilizados alrededor del mundo para medir ludopatía de una forma práctica y a gran escala. La literatura internacional respecto a las mediciones con encuestas abarca unos casi 250 estudios, siendo los países desarrollados aquellos que presentan mayor cantidad de trabajos. En estos estudios se encuentran tasas de incidencia del juego patológico que van desde un mínimo de 0.2% en países como Alemania u Holanda al 7% de la población adulta, en países como Corea del Sur o distritos como Hong Kong. En Argentina, los trabajos de este tipo son realmente escasos. Como un antecedente interesante encontramos un trabajo llevado a cabo por profesores de la Universidad Torcuato Di Tella en el año 2015, que de acuerdo a las distintas mediciones encontró que el juego patológico en Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) tiene una incidencia que va desde 0.83% al 1.18%, lo que puede ser considerado de moderado a bajo en relación a mediciones en otros países del mundo. (Auguste 2015).

De este modo, la ludopatía es entonces una de las razones más evidentes por las cuales se considera que los organismos estatales deberían intervenir -y de hecho lo hacen- en la industria relacionada a los juegos de apuestas. En el capítulo siguiente veremos que muchas de las regulaciones típicas de los organismos públicos a las empresas dedicadas a proveer servicios de juegos con apuestas se justifican apelando a esta razón. La intervención del estado se realiza tanto en la forma de prevención como en la de tratamiento, es decir, tanto en la búsqueda de prevenir los efectos nocivos que esta actividad puede causar sobre algunas personas como en la búsqueda por tratar a aquellos que ya padecen trastornos relacionados a las apuestas.

## 2.4. Bienes públicos

Los bienes públicos se definen por dos cualidades: la imposibilidad de exclusión (quien produce o mantiene un bien público, aun a título oneroso, no puede impedir que otros se beneficien de él) y la no rivalidad (el consumo de una persona no impide que otros también puedan consumir el bien); véase Cornes y Sandler, 1986. Si los beneficios privados son pequeños en relación con el beneficio social, pero los costos privados de suministrar el bien público son grandes, es posible que nadie lo suministre. La importancia del problema del bien público está reconocida desde hace tiempo en el campo de las finanzas públicas, y justifica la intervención del estado en muchas áreas como seguridad, salud y educación.

En el caso de la industria de juegos de azar, los servicios que la misma presta no son un bien público, porque el consumo es rival y se puede excluir, por lo que de esta falla de mercado no surge en las justificaciones para regular la industria. Si quisiera establecerse una relación, cabe destacar que la industria del juego al ser un sector con alta tributación directa e indirecta, permite al Estado obtener recursos para poder financiar bienes públicos. Por otro lado, las salas de juego son consumidoras de bienes públicos, como calles, rutas y seguridad, por lo que por este lado el desarrollo de esta industria tiene el impacto de incrementar la demanda de algunos bienes públicos particulares.

## 2.5. Poder de mercado

Finalmente, pero no por ello menos importante, las fallas de mercado asociadas al poder que adquieren ciertas empresas también es una de las razones que suelen impulsar al Estado a establecer regulaciones en ciertas industrias. Esta premisa, como puede ver el lector, no es específica del juego sino una premisa más general dentro de las razones económicas que fundamentan la intervención pública en el mercado. En la mayoría de los países existen instituciones que regulan y velan por la competencia entre empresas, y tienen poder de policía para detectar abusos y fijar penalidades (en el caso de la Argentina esta institución es Defensa de la Competencia). Sin embargo, además de estas consideraciones generales para cualquier industria, existen consideraciones específicas a la industria del juego, y muchas veces tienen que ver con las propias regulaciones que el Estado impone en el sector, donde al limitar la entrada de nuevas salas de juego se limita la competencia.

Una práctica muy frecuente tanto en Argentina como en el resto del mundo, es que la industria del juego opere por un sistema de licencias, es decir, que el gobierno decida otorgar permisos específicos para establecer casinos, bingos, loterías, etc. Estas medidas suelen buscar limitar la oferta de empresas que pueden ofrecer este tipo de servicios, a modo de limitar también los problemas de adicción (ludopatía) que los juegos con apuestas pueden ocasionar (más adelante repararemos sobre la validez de esta idea de que a mayor oferta, más cantidad de jugadores problemáticos), y también para favorecer el

control que el Estado debe hacer sobre un sector altamente regulado. Ahora bien, está reducción de la oferta en la búsqueda por controlar el volumen de juego al mismo tiempo le otorga a la sala de juegos un mayor poder de mercado. Por tal motivo, la industria normalmente opera bajo la lógica de un monopolio local o a lo sumo un oligopolio. En ambos casos, las empresas tienen la capacidad de influir sobre los precios u otras facetas del servicio de forma de tener mayores ganancias. Estas ganancias extraordinarias pueden ser luego apropiadas por el propio Estado, por ejemplo a través de las licencias o canones.

En base a esta situación, la bibliografía internacional incluye dentro de las recomendaciones de política pública acompañar las regulaciones asociadas a los sistemas de licencias con regulaciones que limiten el abuso de poder y las conductas anticompetitivas que puedan tener las empresas dedicadas al juego, buscando entonces no solo limitar el volumen de juego sino también que el juego sea justo para aquellos que lo practican, ya sea de forma no traumática (es decir, puramente como un entretenimiento) o traumática. En este último caso es aún más importante, ya que este segundo paquete de regulaciones es fundamental para que el jugador problemático o ludópata no sufra un doble daño: aquel debido a su adicción y aquel debido a las prácticas anticompetitivas de mercado, que lo llevan a pagar sobreprecios a la hora de jugar.

## 3. Otras razones para regular el juego

Está fuertemente difundida a lo largo de toda la literatura internacional la idea de que el juego ilegal es una de las peores consecuencias posibles de los juegos con apuestas. El juego ilegal surge porque al propio Estado se le hace difícil controlarlo, es decir es una falla de gobierno.

El juego tienen efectos positivos y negativos para la economía y para la sociedad, y la idea de los marcos regulatorios o las regulaciones es minimizar unos y maximizar los otros. Cuando el juego deriva en canales fuera de la legalidad (por lo tanto, fuera del control del Estado) se hace mucho más complejo tomar medidas para minimizar los daños y realzar las consecuencias positivas. El juego ilegal tiene enormes costos y, de acuerdo a la literatura internacional, podemos separarlos en dos: los costos sociales y los costos económicos.

### 3.1. Costos económicos del juego ilegal

Como resulta evidente, la existencia de un mercado ilegal de apuestas tiene obvias consecuencias negativas para la recaudación del Estado, ya que todo aquello que sucede dentro de los canales ilegales no es percibido en términos de impuestos por el gobierno. Hay distintos estudios que han buscado estimar el impacto del juego ilegal desde una perspectiva de las finanzas públicas. Uno de ellos es el de

Tessler et al (2016), quienes señalan que los juegos de apuestas ilegales en Hong Kong privan a la sociedad de un nocional de HK $9.4 mil millones por año. En Colombia, por otro lado, estimaciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Superintendencia de Salud estimaron que el fisco deja de recaudar por año entre $250.000 y $300.000 millones de pesos colombianos (unos USD $103 millones) como consecuencias del desarrollo de este tipo de actividades por fuera de los canales legales.[3]

Pero más allá de las estimaciones específicas de cada país o región, lo cierto es que, si bien el juego ilegal tiene un impacto significativo sobre las finanzas públicas, sus consecuencias no se limitan solamente a ese aspecto. Otra consecuencia importante del mismo tiene que ver con su relación con otras actividades ilegales, que hacen que el impacto económico en términos de recaudación sea aún mayor. Como sostienen distintos estudios, en los establecimientos donde se llevan a cabo apuestas por fuera de la ley, también encontramos muchas veces actividades relacionadas al lavado de activos, a la venta de bebidas alcohólicas y de cigarrillos por fuera del mercado legal, así como otras actividades. El estudio de Tessler et al (2016) es muy claro al respecto al indicar que "la mayoría de las veces [los juegos ilegales] involucran también el lavado de dinero, conspiración y extorsión. En algunos casos, involucran incluso a grupos delictivos más grandes, que protagonizan delitos más graves como el tráfico de drogas y de los que el juego ilegal es solo una porción".

Además, las actividades criminales frecuentemente involucran el soborno de agentes del estado, sean fuerzas policiales o políticas, lo que corrompe las fuerzas del estado, lo cual tiene consecuencias mucho más profundas.

De este modo, el hecho de que el juego ilegal generalmente esté integrado dentro de redes mucho más extensas de actividades por fuera de la ley, amplía los costos económicos de este tipo de actividades a la vez que dificulta medir el impacto fiscal exacto que tienen para un gobierno. Ahora bien, a pesar de que e impacto económico es significativo, las consecuencias sociales también son sumamente importantes y por ello no se deben perder de vista.

## 3.2. Costos sociales del juego ilegal

En la literatura internacional está fuertemente difundida la noción que la presencia de jugadores problemáticos o patológicos es mucho mayor en los establecimientos de apuestas ilegales (están sobre representados).

[3] Artículo: "Los juegos ilegales someten a la salud a un destino azaroso", que puede verse en el siguiente sitio web: https://www.dinero.com/edicion-impresa/investigacion/articulo/los-juegos-ilegales-someten-salud-destino-azaroso/98047

Volberg (2001) encontró en Suecia que los jugadores excesivos son más propensos a apostar en canales ilegales que los jugadores recreativos. Esta misma autora había encontrado anteriormente resultados similares para Nueva York y Mississippi. Volberg (1996) encuentra en Nueva York que en los 10 años estudiados, entre los jugadores no-excesivos el 62,8% de habían jugado ilegalmente a lo largo de su vida, mientras que para los jugadores problemáticos este ratio era de 86,3%. En su estudio encuentra que el juego ilegal fue cayendo dentro del panel de 10 años, pero a su vez la diferencia entre los jugadores excesivos y no excesivos creció. Para el último año de su panel el 37,3% y 62,6% de los jugadores no-excesivos y excesivos, respectivamente, habían jugado juegos ilegales. Volberg (1997) encuentra para el estado de Mississippi que a lo largo de su vida el 54,3% de los jugadores no excesivos habían apostado en forma ilegal, mientras que en los jugadores excesivos o problemáticos este ratio era de 73,5%. Para el último año de su panel, las cifras fueron del 25,9% y 56,9%, con diferencias estadísticamente significativas.

Binde (2011), hace un meta-análisis con 18 estudios de 13 países europeos más Australia, Nueva Zelanda, Canadá y EE. UU. También encuentra que los juegos de azar no regulados (ilegales) tenían una fuerte relación con el juego excesivo.

Tessler et al (2016), también encontró que los jugadores ilegales en Hong Kong eran mucho más propensos a ser jugadores problemáticos o patológicos que los jugadores de ámbitos legales. Sus resultados señalan que el 56% de los jugadores ilegales encuestados fueron categorizados como jugadores excesivos mientras que solo el 15% de los jugadores legales eran jugadores excesivos.

Tabla 3. Tipología de jugador y canal de juego

| Categoría | % de Jugadores Legales | % de Jugadores Ilegales |
|---|---|---|
| **Juego no excesivo** | 62 | 28 |
| **Bajo nivel de juego excesivo** | 24 | 17 |
| **Juego excesivo** | 15 | 56 |

Fuente: Tessler et al (2016)

La evidencia empírica disponible no permite decir que exista causalidad entre el juego ilegal y los jugadores problemáticos, pero la literatura si destaca que el juego ilegal -al contar con muchas menos restricciones (en términos de horarios, forma de juego, crédito, etc.)- genera prácticas de juego hostiles para los jugadores. En este sentido, Bensimon et al (2013) estudian las experiencias de juego ilegal en Israel, encontrando que la ilegalidad daba su propia emoción y esto los hacía sentir más poderosos aun cuando ganaban. En sus propias palabras "la misma naturaleza peligrosa [de la ilegalidad] era parte de la emoción y esto fomentó la creciente necesidad de apostar (…) El miedo era reemplazado por un sentimiento de creciente capacidad personal, (…) Es decir, la emoción de la experiencia ilegal tenía un atractivo propio, además de la necesidad de apostar per se". El estudio informó además que el personal

del casino ilegal era consciente de ello, y desarrollaban como estrategia fomentar el sentido de omnipotencia y superioridad a través de premios con la comida, bebida y cigarrillos para los que ganaban, mientras que para los perdedores disponían extensas líneas de crédito, algo que no es tan frecuente en casinos o establecimientos de juego legal.

Esta combinación entre un amiente más hostil -con menos límites debido a la ausencia de regulaciones por la propia ausencia del estado en estos ámbitos- junto con el hecho de que los jugadores problemáticos suelen estar sobre representados en los juegos ilegales hace que los problemas que vemos en los estudios típicos respecto al impacto negativo de los juegos con apuestas se acentúen. Es decir, muchos de los problemas de salud y sociales que enfrentan los jugadores problemáticos se presentan también -y como vimos, con mayor frecuencia- en los ambientes de juego ilegal, donde además los síntomas se tienden a acentuar y no hay mecanismos de prevención. El acceso al crédito es particularmente importante a la hora de entender por qué las condiciones de los jugadores problemáticos o patológicos en ámbitos ilegales son más preocupantes todavía.

El estudio de Tessler et al (2016), por ejemplo, muestra que no solo el crédito es frecuente en los ámbitos ilegales de juego sino además que los jugadores ilegales son más propensos a tomarlo. Los autores realizaron una encuesta en donde presentaban un escenario hipotético en donde se ofrecía crédito y, en base a ello, el 19% de los jugadores en ámbitos ilegales indicaron que aumentarían sus apuestas mensuales si les ofrecieran crédito, mientras que solo el 2% respondió lo mismo en los ámbitos legales de juego. Esta enorme diferencia fue, nuevamente, calificada como estadísticamente significativa. Esta actitud, obviamente, deriva en mayores problemas financieros por parte de los jugadores ilegales, lo cual a su vez es fuertemente preocupante debido a que en muchos países, buena parte de los suicidios debidos a problemas con el juego se relacionan a inconvenientes financieros que terminan por derrumbar por completo la situación económica de los jugadores y a veces incluso de sus familias. Tessler et al (2016) también hacen referencia a esta situación, al afirmar que los jugadores ilegales son más susceptibles a pensamientos suicidas que sus contrapartes legales.

Otra de las consecuencias del juego ilegal que es preocupante y que acentúa los problemas económicos de los jugadores es la frecuente presencia de estafas en estos juegos. Tessler et al (2016) menciona que ha habido numerosos casos documentados en los que los proveedores de juegos de azar ilegales engañan a los clientes sobre los pagos, lo que a su vez fomenta el juego de manera compulsiva. Este hecho no solo daña a los jugadores que presentan problemas de adicción o dependencia con el juego, sino que además representa un daño para los jugadores recreativos, debido a que son indebidamente recompensados por su actividad en los casos donde ganan.

Teniendo en cuenta lo dicho hasta el momento, queda claro que el juego ilegal representa un desafío tanto en términos de salud pública (los jugadores problemáticos están sobre representados en los

ámbitos ilegales) como en términos económicos o de recaudación. En el primer caso, la actividad ilegal dificulta además la respuesta por parte del Estado para poder identificar el perfil de los jugadores problemáticos y así adoptar políticas públicas que respondan a sus necesidades. Al no conocer con certeza cuál es la población afectada, la respuesta estatal lógicamente es enormemente deficiente para minimizar los costos sociales del juego de apuestas. Además, resulta muy difícil sino imposible para el Estado proteger a los grupos especialmente vulnerables a este tipo de actividades, como los jóvenes o adolescentes. El hecho de que el Estado no tenga control respecto a este tipo de establecimientos posibilita que sea frecuentados por jóvenes en edad escolar que verán moldeado su comportamiento futuro respecto al juego por la influencia que en edades tempranas ha tenido su experiencia en ámbitos ilegales de juego, donde además existe una mayor presencia de jugadores problemáticos. Esto hace que los jóvenes puedan percibir comportamientos compulsivos respecto al juego con apuestas como si fuesen comportamientos normales, algo que resulta peligroso pensando en su comportamiento futuro en actividades de este tipo, sean legales o ilegales.

Todo esto plantea entonces la pregunta de qué hacer frente a los ámbitos ilegales de juego. Para combatirlos, las fuerzas del Estado suelen utilizar agentes encubiertos que dan a conocer cuáles son los lugares en donde se realizan estas prácticas y así puedan tomarse las sanciones correspondientes. Estas, a su vez, suelen ser severas, como un modo de desincentivar este tipo de actividades por fuera de la ley. Sin embargo, la efectividad de este tipo de respuestas ha sido cuestionada en repetidas ocasiones debido a la dificultad de las mismas en base a los sistemas de corrupción que muchas veces pesan sobre los agentes del Estado.

En base a esas dificultades, hay distintos estudios que han sugerido la opción de legalizar el juego como la mejor respuesta. Tessler et al (2016) se preguntaron, por ejemplo, que sucedería si los juegos con apuestas fueran liberalizados y analizaron además cuál podría ser el método más eficaz de liberalización de acuerdo a las características propias de la sociedad en Hong Kong. Su conclusión fue que "la política más efectiva en términos reducir el tamaño del mercado ilegal sería permitir más opciones de apuesta en ligas de fútbol, ofrecidas actualmente por el Hong Kong Jockey Club." Según los autores, esto aumentaría el total de ingresos legales provenientes de la industria del juego en HK $6.1 mil millones para el año 2025/26 y permitiría dedicar unos HK $4.8 mil millones contribuciones caritativas y a centros destinados al tratamiento de jugadores problemáticos. Respecto a las consecuencias sociales positivas, una política como esta ayudaría a abordar la cuestión del juego problemático dentro de un entorno legal, donde los comportamientos de este tipo son desalentados en lugar de fomentados.

Así como este, son muchos los estudios que afirman que una política de legalización de los juegos con apuestas, aunque sea bajo estándares altos de control y no bajo un esquema de mercado competitivo, tendría consecuencias positivas sobre la sociedad y sobre la economía. Para ello, el marco regulatorio

es vital: la legalización debe acompañarse necesariamente de un marco regulatorio abarcativo y de largo plazo, que realice un análisis de costo-beneficio respecto a los impactos positivos y negativos que la industria del juego puede tener sobre la economía y sobre la sociedad. Más aún, este marco regulatorio debe tener en cuenta las necesidades específicas de la sociedad o comunidad donde se aplicará, así como también la capacidad del estado de hacer efectivas las regulaciones.

Alrededor del mundo, los marcos regulatorios difieren en gran medida de un país al otro e, incluso, de una provincia a otra. Por eso es importante tener en cuenta las diferentes alternativas a las que los organismos reguladores se enfrentan a la hora de hacer política pública y, para ello, creemos que este estudio contribuirá en el sentido de analizar cuáles son las principales regulaciones que encontramos a nivel internacional y cuál ha sido el impacto económico y social de las mismas. El siguiente capítulo hace entonces un repaso de las regulaciones más frecuentes en distintos países y, siempre que sea posible, trata de evaluar su efectividad en cumplir el objetivo para el que han sido impuestas. Como verá el lector, las regulaciones se relacionan íntimamente con las razones que hemos dado a lo largo del presente capítulo respecto a por qué la industria del juego debe estar regulada.

## 4. Principales Regulaciones

Una vez analizadas las principales razones para regular la industria del juego, en este capítulo nos centraremos en las principales regulaciones que se utilizan mundialmente haciendo un repaso tanto de la bibliografía como de los principales marcos regulatorios alrededor del mundo.

Cuando hablamos de marcos regulatorios, como afirman Planzer & Wardle (2011), la mayoría de los investigadores y la mayoría de las autoridades gubernamentales abordan el tema desde el punto de vista de la salud pública, aunque existen luego grandes diferencias respecto a cuán abarcativa debe ser la regulación al respecto. Este hecho se relaciona con que desde el sector público (sea a nivel nacional, provincial o municipal), el principal objetivo de las regulaciones al juego tiene que ver con minimizar una de las externalidades negativas a la que hemos hecho mención en el capítulo anterior: el juego problemático o la ludopatía. Como señalamos en la sección previa, hay ciertas razones para regular los juegos de apuestas que son específicas de la industria y hay otras que son algo más generales y que podrían aplicar a otras (por ejemplo, temas de congestión o temas ambientales). En este capítulo, vale la pena realizar una observación similar: hay ciertas regulaciones que son bien específicas de la industria mientras que otras seguramente puedan estar también presentes en otros ámbitos fuera de los juegos de azar. El tipo de regulaciones que apunta prever, minimizar y tratar el impacto del juego problemático, externalidad negativa que se desprende de la industria de los juegos de azar, es sin duda el tipo más frecuente y más específico. No solo eso, el juego problemático es también percibido por los

entes gubernamentales y por las mismas comunidades como uno de los mayores problemas que generan los establecimientos dedicados al juego. Esta combinación entonces de efecto real y efecto percibido es lo que lleva muchas veces a regularlo y es lo que centra gran parte de las miradas a nivel internacional a la hora de realizar regulaciones.

Ahora bien, si bien ese puede ser el foco principal, por supuesto no es el único. Como mencionamos en el capítulo anterior, las razones o justificaciones respecto a por qué la industria debe ser regulada son variadas, por lo que esperaríamos que las regulaciones también lo sean y así es efectivamente. Los Estados han promovido legislación que busca restringir el poder de mercado de los establecimientos dedicados a los juegos con apuestas, poder que muchas veces se debe al sistema de licencias o a la restricción en la oferta que los mismos entes públicos han decidido implementar con el objetivo de limitar la oferta disponible de juegos. La legislación anti lavado y las regulaciones impositivas también abundan en relación a la industria del juego. Las regulaciones que fomentan el establecimiento de casinos, bingos y otro tipo de actividades que involucren juegos de azar también son frecuentes, pensando ya en las externalidades positivas que los mismos generan en términos económicos, así como también respecto a la creación de puestos de trabajos y promoción del turismo.

En este capítulo entonces lo que buscamos es hacer un repaso de las principales regulaciones a nivel internacional, analizando cuáles son los objetivos detrás de ellas, es decir, a qué apuntan específicamente. También buscaremos –siempre que sea posible- mencionar el impacto económico que esas regulaciones han tenido en los distintos países, provincias y municipios una vez aprobadas, para poder así comprender sus efectos y para discernir cuán efectivos han sido en la búsqueda por corregir las fallas de mercado de las que hablamos en el capítulo anterior, minimizando el impacto negativo que las mismas tienen sobre la economía y sobre la sociedad y\o maximizando los efectos positivos. En este punto la realidad es que lamentablemente no contamos con una evidencia empírica robusta que permita entender cuáles son las regulaciones más efectivas a la hora de minimizar los impactos negativos y maximizar los positivos que se desprenden de la industria del juego. Citando a Panzer y Wardle (2011): "no hay evidencia empírica publicada actualmente disponible que aborde directamente la efectividad comparativa de los enfoques regulatorios del juego".

Entre las regulaciones más frecuentes podemos hacer una distinción entre tres tipos principales: 1) aquellas que apuntan a reducir la cantidad de jugadores problemáticos (vinculado al impacto negativo del juego o a los costos sociales); 2) aquellas que buscan minimizar las externalidades negativas (consecuencias ambientales, de congestión, etc) y maximizar las positivas (impulsar el crecimiento económico, la creación de empleo y el turismo); 3) aquellas regulaciones que buscan limitar el poder de mercado de las empresas que ofrecen juegos de apuestas.

Como podemos ver, los tipos de regulaciones que hemos identificado en base a un repaso de la bibliografía internacional se relacionan estrechamente con las razones para regular el juego que hemos comentado en el capítulo anterior.

A continuación, mencionaremos entonces las principales regulaciones dentro de estos tres tipos principales que hemos identificado. El énfasis especial, como hemos dicho, está en las de tipo 1) debido a que son las de mayor relevancia y a que allí se han concentrado gran parte de los esfuerzos de los reguladores, así como también gran parte de la atención de los estudios académicos.

## 4.1. Minimizar el impacto social: menos jugadores problemáticos

Las regulaciones que apuntan a limitar el impacto social que tienen los juegos de azar sobre determinada comunidad se apoyan, en gran medida, sobre una premisa básica: a mayor cantidad de oferta de juegos de azar, mayor es también la cantidad de jugadores problemáticos o patológicos. Si bien la robustez empírica de esta premisa resulta aún controversial -ya que hay gran cantidad de estudios que afirman que es efectivamente válida, mientras que otros tantos no consideran que lo sea o sostienen que esa correlación no indica una relación causal- muchas entidades gubernamentales se han basado en ella para establecer regulaciones que limiten la oferta disponible de juegos de azar en determinado país, provincia o comunidad. Es por este motivo, que gran parte de la regulación que busca limitar el impacto social de los juegos de azar se centra principalmente en limitar la oferta, creyendo que esa es la forma más efectiva de reducir lo que en la bibliografía se conoce como la "tasa de incidencia", es decir, el porcentaje de jugadores que presentan un juego problemático o patológico dentro de una determinada comunidad. Como veremos más adelante, este modo de encarar el problema no es necesariamente el mejor ni el más efectivo para reducir el impacto social negativo que la industria del juego puede generar sobre la sociedad.

A la hora de analizar los efectos nocivos que el juego puede tener sobre la población, algunas de las disciplinas que entran en juego –y que debieran tomar mayor protagonismo también- son la medicina, la biología y, sobre todo, la neurociencia. Hay gran cantidad de estudios desde la biología y la neurociencia que buscan entender el proceso por el cual se generan adicciones en las personas, no solo aquellas referidas al juego sino también por supuesto aquellas relacionadas con el consumo de alcohol, drogas o cualquier otro tipo de estupefacientes. Una adicción, ya sea generada a partir de una sustancia (como el alcohol o una droga) o a partir de una experiencia o comportamiento (como puede ser el juego, el sexo o las compras) tienen que ver con un proceso biológico que experimentan las personas, tanto a nivel hormonal como a nivel cerebral. Estos procesos están relacionados a una proteína denominada

“dopamina”, un neurotransmisor proteico presente en muchos animales, entre ellos por supuesto, el hombre. El consumo de ciertas sustancias, así como también realizar ciertas actividades, generan en las personas un aumento en el nivel de esta proteína, lo cual a su vez genera estímulos placenteros en el cuerpo humano. Este efecto ha sido denominado por la medicina "mecanismo de recompensa positiva". La búsqueda por recompensas positivas por parte de los individuos deriva en procesos de sensibilización y tolerancia, que hacen que cada vez se necesiten mayores cantidades de determinada sustancia o de cierta experiencia para experimentar el mismo efecto en términos de placer. Éste es, esencialmente, el mecanismo que opera en aquellas personas que presentan problemas de adicción o dependencia con el juego. Un enfoque desde el punto de vista de la salud debería centrarse entonces en regulaciones que permitan prevenir y\o romper este proceso biológico que genera la adicción y en proveer el tratamiento adecuado para aquellas personas que lo necesiten. Limitar la oferta es, sin duda, una medida reduccionista que, de a momentos, pareciera olvidar que los juegos de azar pueden concebirse como una actividad recreativa para aquellas personas que no presentan problemas y como una actividad económica que tiene efectos positivos sobre el nivel de actividad, el nivel de empleo y la recaudación gubernamental.

Hecha esta observación, veamos entonces algunas de las principales regulaciones que buscan limitar los efectos sociales de los juegos con apuestas. Las restricciones a la operación y a la entrada son formas indirectas de limitar la oferta disponible de juegos de azar. Si bien no impiden que existan las salas de juego, sí restringen su operación a horarios específicos, a públicos específicos o buscan desincentivar la participación de la población. Veremos que algunas de estas regulaciones tienen efectos positivos, mientras que otras no.

**1. Cobro de entrada**

Con el cobro de entrada a los establecimientos lo que se busca generalmente es o bien generar un costo adicional que desincentive la participación o bien imponer un costo que reduzca la intensidad del juego. Sin embargo, esta lógica choca con el concepto económico de costo hundido. Si los jugadores fueran racionales, deberían tomar el costo de la entrada como un costo hundido y, por lo tanto, ignorarla a la hora de decidir el modo de jugar dentro del establecimiento. Ahora bien, sabemos que frecuentemente las personas –y lo jugadores, por supuesto- no actúan de manera racional, por lo que podrían pensarlo de otro modo. Si los jugadores fueran irracionales, podrían limitar su intensidad de juego y el monto a gastar, pensando en que ya han hecho un gasto adicional debido al cobro de la entrada, o podrían también jugar mucho más de lo que estaban dispuestos a hacerlo, para así amortizar el precio de ingreso. Como vemos, la lógica del cobro de entrada es cuestionada desde el punto de vista de la racionalidad económica, pero, a pesar de que las justificaciones teóricas no resultan del todo claras, algunos países, provincias o municipios continúan aplicándola. Veamos entonces qué dice la literatura al respecto.

Haciendo un repaso por la bibliografía, la conclusión que nos llevamos generalmente es que es una política incorrecta, que puede incluso desalentar el juego recreativo y potenciar el juego problemático. Un estudio reciente (Philander. 2017), utilizando un análisis comparativo estático, demostró que el cobro de entrada no es una herramienta efectiva ni responsable. Junto con los trabajos realizados por otros autores, el de Philander señala que los consumidores con un trastorno del juego son menos sensibles a los precios de entrada que otros jugadores y por lo tanto no la ven como una barrera de entrada a los establecimientos donde se practican los juegos de apuestas. Por tal motivo, esto no lleva a reducir la demanda de los jugadores problemáticos, mientras que sí distorsionan (y reducen) la demanda por parte de los jugadores recreativos. Este hecho, a su vez, genera una pérdida en la economía, que de acuerdo al autor puede ser potencialmente grande, por ejemplo en aquellos lugares donde el turismo tiene un papel importante. La situación puede incluso empeorar, ya que no solo la entrada no funciona como una barrera para los jugadores con problemas, sino que puede incluso acentuarlos, ya que los lleva a apostar de manera compulsiva con el afán por maximizar su estancia en el establecimiento, dado el precio que han pagado para entrar al mismo.

De este modo, la política de *fees* o entradas no sólo es percibida como una política poco efectiva, sino que además de acuerdo a los estudios disponibles hasta el momento pareciera ser perjudicial para minimizar el impacto negativo que el juego tiene sobre aquellas personas que padecen problemas de adicción o dependencia a este tipo de actividades.

**2. Límites al ingreso: exclusión y autoexclusión**

Otra de las regulaciones que encontramos en algunos países de manera frecuente es la restricción a la entrada para ciertas personas. En algunos casos, toma la forma de una auto-restricción y se realiza de forma voluntaria, mientras que otras veces es el estado o el mismo establecimiento el que establece la restricción en base a regulaciones que buscan limitar el juego de ciertas personas que son percibidas como jugadores problemáticos o patológicos. El jugador patológico es el que adquirió la adicción, perdiendo control de sus actos, mientras que el jugador problemático es aquel que juega intensivamente sin llegar a tener la adicción, pero con riesgo de adquirirla. El juego problemático no es una situación crónica y la evidencia internacional muestra que la gente cambia de nivel de daño a lo largo del tiempo (Currie et al. 2012; LaPlante et al. 2008; Svensson & Romild 2011).

Los programas de autoexclusión ofrecen a los jugadores la oportunidad de prohibirse voluntariamente en las salas de juego. Las personas que se autoexcluyen de un lugar en particular autorizan al personal a negarles el acceso al lugar de reunión, a eliminarlo de las instalaciones si lo detectan y, potencialmente, a presentar cargos por entrada ilegal o imponer algún tipo de sanción. Las longitudes de prohibición suelen oscilar entre seis meses y cinco años, aunque en algunos casos también se puede restringir la

entrada de por vida. Este tipo de auto-restricción también es frecuente en el juego online, donde muchos jugadores cierran voluntariamente sus cuentas. Un estudio llevado a cabo por Xuan & Shaffer (2009) mostró que quienes suelen cerrar sus cuentas experimentaron previamente pérdidas monetarias crecientes, evidenciando un cambio en su adversidad al riesgo y en la participación monetaria en los días previos al cierre de su cuenta.

Este tipo de restricciones no solo se da en forma de autolimitación (aunque esta sí represente la mayoría de los casos) sino en forma de exclusión por parte de los establecimientos en base a las regulaciones de organismos públicos. En Corea del Sur, país con alta tasa de incidencia de jugadores problemáticos, el ente regulador de la provincia de Gangwon aplicó regulaciones específicas para el resort y casino de Kangwon Land. La regulación establece que aquellos jugadores que jueguen por 30 días durante dos meses consecutivos deberán recibir una prohibición al ingreso de un mes. Si esta práctica es repetida en distintas ocasiones en meses consecutivos, la exclusión sobre su ingreso será sobre dos, luego tres, luego cuatro meses y así sucesivamente. Además, los jugadores de Kangwon Land están obligados a dejar su nombre, dirección y fecha de nacimiento, información personal necesaria para poder tomar este tipo de medidas. Esta es una práctica se repite en otros países asiáticos como por ejemplo Singapur, país con regulaciones sumamente estrictas respecto a la industria del juego.

Hay numerosos estudios que buscaron analizar la efectividad de este tipo de regulaciones y, en su mayoría, afirman que han tenido un impacto positivo a la hora de limitar el efecto negativo de los juegos de azar sobre las comunidades. El estudio de Hayer y Meyer (2011), por ejemplo, detectó una mejora en el funcionamiento psicosocial a lo largo del tiempo, con cambios evidentes luego de las cuatro semanas posteriores a la firma de un acuerdo de autoexclusión, que luego se mantuvo a través del tiempo. Nelson et al (2010), por otro lado, estudiaron los efectos a largo plazo de la autoexclusión siguiendo a 113 "autoexclusores" por un período de hasta 10 años desde su inscripción inicial en la lista de casinos y bingos. La mayoría de ellos informaron resultados positivos, aunque la mitad de la muestra incumplió las condiciones después de la inscripción inicial. El estudio de Ladouceur et al. (2007) concluyó que la autoexclusión tuvo muchos resultados positivos. Los autores observaron cambios en varias variables entre el momento inicial y los seis meses posteriores: el impulso de apostar se redujo, el control sobre el juego fue incrementando y se observó una menor intensidad de las consecuencias negativas del juego en las actividades diarias, como por ejemplo la vida social, el trabajo y el estado de ánimo. Pero no solo eso: tanto los puntajes de SOGS como los del DSM-IV (dos de los cuestionarios más realizados en el mundo para detectar jugadores problemáticos y patológicos) se redujeron. De aquí entonces la conclusión de que el programa de autoexclusión haya tenido un impacto beneficioso, a pesar de que con el tiempo, perecía ir perdiendo efectividad, dado que, como en el estudio de Nelson et al (2010), más de la mitad de los participantes ya había regresado a un casino o había incumplido su contrato de autoexclusión.

Hing & Nuske (2012) encuentra resultados similares para Australia; al cabo de un año el 85% de los autoexlcuidos había cesado o reducido significativamente el juego. Estos autores además evalúan la eficiencia de estos programas desde la perspectiva de los propios autoexcluidos a través de encuestas, encontrando que los mismos criticaban que el programa de autoexclusión tenía poca publicidad y que la autoexclusión dejaba ciertos huecos que podían explotar. A pesar de estas críticas funcionó muy bien en este grupo de personas.

Hing et al (2015) intenta identificar en qué medida los programas de autoexclusión funcionan porque la persona ya tiene cierto deseo o es el programa en sí quién tiene éxito. Su estudio muestra que hay causalidad, y que la reducción en el juego se la puede asociar a la autoexlcusión.

En esta dirección Kotter et al (2018) analiza si las autoexclusiones obtiene resultados distintos a las exclusiones forzadas, siguiendo a 215 personas a lo largo de 8 años. Lo interesante que tanto autoexcluidos como los excluidos forzados muestran tasas similares de abstinencia y de reducción del juego: 20,5% de los excluidos pararon de jugar y 66.5% redujeron significativamente su juego.

Otro estudio interesante es el de Dragicevic et al (2015), quienes compararon las características demográficas y de comportamiento de 347 "autoexclusores" frente al de 871 no-autoexclusores, que obtuvieron de un sitio en internet de juegos con apuestas. Las diferencias no fueron estadísticamente significativas para el género o el tiempo dedicado al juego. Sin embargo, sí se observaron diferencia en base a la edad entre los dos grupos: los jugadores más jóvenes fueron los que tomaron más frecuentemente la decisión de auto excluirse. Además, el estudio afirma que los jugadores que tomaron la decisión de auto excluirse experimentaron mayores pérdidas que los que no lo hicieron, lo que se condice que la hipótesis previa que encontramos en muchos otros estudios de que los problemas financieros están entre las principales razones para auto limitarse en cuanto a la participación de juegos de azar con apuestas.

Lardoucer et al (2016) hace un review exhaustivo de la literatura sobre autoexclusión. Luego de eliminar aquellos estudios con fallas metodológicas (por ejemplo por no tener un grupo de control) encuentra que de los 48 estudios existentes solamente 29 cumplen con el rigor científico requerido. Los estudios mencionados anteriormente quedaron entre los 29 con rigor científico. En resumen, los resultados indican que las políticas de exclusión y auto exclusión son efectivas, sobre todo en el corto plazo, pero va perdiendo efectividad a medida que pasa el tiempo. La causa principal de esta dinámica está relacionada con el incumplimiento de los jugadores para cumplir la restricción, sobre todo cuando se trata de programas de autoexclusión. Por otra parte, en los programas de exclusión obligatoria, si bien son algo menos frecuentes y la evaluación respecto a su efectividad está menos desarrollada, distintos estudios afirman que la dinámica es similar a la de los programas voluntarios pero advierten que los organismos públicos deben estar alerta para que esa prohibición no derive en ámbitos ilegales

de juego, donde los jugadores problemáticos o patológicos cuya entrada a establecimientos ha sido restringida, se vuelquen a ámbitos de juego fuera del control estatal.

De todos modos, esta advertencia es más apropiada en algunos países o jurisdicciones que en otras, debido a la oferta existente de juegos ilegales. En el caso de Argentina, por ejemplo, la oferta de juegos clandestinos es, fundamentalmente, la quiniela, las apuestas online o los juegos en ámbitos privados (como el póker u otros juegos de cartas), mientras que las salas ilegales no son tan frecuentes, por lo que el potencial efecto negativo de restringir el acceso es entonces menor, dado que las alternativas no existen o al menos no abundan.

Finalmente un tema que la literatura ha analizado es la capacitación del personal para detectar y ayudar a los jugadores en el tema de exclusión - LaPlante et al. (2012), Delfabbro et al. (2012), Hing & Nuske (2012b). Los resultados muestran que el entrenamiento del personal es clave, que el personal entrenado es mejor para detectar jugadores patológicos que las encuestas tipo PGSI (Problem Gambling Severity Index), aunque la tarea para el personal no es fácil ya que los jugadores suelen irritarse si son aproximados de esta forma por el personal.

**3. Mensajes de advertencia**

Gainsbury et al. (2015) encuentran que los mensajes de advertencia sobre juego compulsivo en máquinas, sobre todo si aparecen al medio de la pantalla, son efectivos para prevenir el juego compulsivo. También con máquinas Ladouceur & Sévigny (2009) estudian en qué medida distinta información en la pantalla afecta el juego. En particular estudia si el reloj, mostrar el efectivo y el tiempo que el jugador había decidido jugar tiene impacto. Encuentran que de las tres, el cash display es el más efectivo, mientras que los otros dos no tenían impacto.

Munoz et al. (2013) estudia qué es más efectivo en los mensajes de advertencia, sí solo texto o texto e imagen. El contenido del mensaje se centró en cómo el juego excesivo altera las finanzas familiares o personales. Las advertencias gráficas mejoraron la severidad percibida del tamaño de la pérdida y la probabilidad de ser afectado por la pérdida, independientemente del contenido del mensaje. La intención de comportamiento de los juegos de azar a corto plazo se redujo significativamente cuando las advertencias gráficas se combinaron con el contenido de interrupción familiar, y cuando las advertencias de solo texto contenían contenido de interrupción financiera.

Blaszczynski et al. (2014) estudió la efectividad de cinco funciones juego responsable (JR) para la máquina del juego Blue Gum: mensajes de juego responsable, medidores bancarios, relojes de alarma, modo de demostración para jugar sin dinero y una función de donación de caridad. Los investigadores

recopilaron datos mediante entrevistas estructuradas, cuestionarios y observación directa. La mayoría de los participantes eran conscientes de al menos una de las cinco características de JR, sin embargo, solo una pequeña parte de ellas utilizaba alguna de estas. Las características de JR no influyeron en el disfrute del juego, a excepción de los mensajes de JR que afectan a los jugadores con problemas, y los jugadores que usaron una característica tenían más probabilidades de usar características adicionales.

**4. Límites de edad**

Las regulaciones que limitan la edad para poder acceder a los juegos de apuestas son, sin duda, una de las más comunes a lo largo del mundo. Prácticamente todos los países que permiten este tipo de actividades cuentan con un límite de edad y este normalmente oscila entre los 16, los 18 o los 21 años.

Las regulaciones que establecen una edad mínima de juego tienen como objetivo evitar que personas que aún no tienen la madurez suficiente para tomar decisiones realice este tipo de actividades, es decir, tienen que ver si se quiere con promover lo que usualmente se denomina "juego responsable". Sin embargo, más allá de esta idea que, si bien no es errada, así presentada tiene poco sustento empírico y científico, hay distintos estudios que otorgan una justificación mucho más robusta a la restricción que pesa sobre los jóvenes y adolescentes para acceder a los juegos de azar.

La neurociencia, a través de investigación básica y clínica reciente, ha proporcionado clara evidencia de que la adicción podría ser mejor considerada y tratada como una enfermedad adquirida del cerebro. Un argumento de mucho peso tiene que ver con que, al ser una enfermedad cerebral, el circuito perifrontal así como también otras redes corticales que son importantes para el juicio y la autorregulación, no están completamente maduras hasta que las personas alcanzan una cierta edad. La edad exacta en donde se alcanza la madurez es, por supuesto, un tema sujeto a discusión, ya que mientras algunos científicos afirman que es entre los 21 y 25 años, otros señalan que esto se da a edades más tempranas. En lo que coinciden, sin embargo, es que el cerebro de los adolescentes es mucho menos capaz de modular cognitivamente los deseos y las emociones fuertes.

Adicionalmente, y a tono con esta última observación, hay numerosos hallazgos de la neuro-biología que muestran que la adicción surge como una enfermedad poco a poco y muchas veces se inicia durante períodos de riesgo particular, de los que la adolescencia es uno de ellos (otras veces tiene que ver con períodos de inestabilidad sentimental, ya sea por cuestiones laborales, amorosas o de otro tipo). La adolescencia es un momento en que el cerebro, aún en desarrollo, es particularmente sensible a los efectos de las drogas, un factor que contribuye a una mayor vulnerabilidad de los adolescentes a la experimentación con drogas y a la adicción. La adolescencia es también un período de aumento de la neuroplasticidad en el que las redes neuronales subdesarrolladas necesarias para el juicio a nivel de

adultos (las regiones corticales prefrontales) aún no pueden regular adecuadamente la emoción (Volcow et al 2016).

Se podría argumentar entonces que el estudio de la neurobiología de la adicción proporciona un argumento convincente para establecer la edad para actividades que pueden generar adicciones, como el beber, a los 21 años y para el aumento de la edad legal para fumar a los 21 años, momento en que las redes cerebrales que subyacen a la capacidad de autorregulación están más completamente formadas. Lo mismo puede decirse respecto a los juegos de apuestas. Lo cierto es que gran cantidad de estudios han demostrado consistentemente que a más temprana edad una persona empieza a jugar, más frecuente es también que esa persona desarrolle problemas de dependencia o adicción al juego.

**5. Límite de horario de operación**

Las restricciones horarias que frecuentemente pesan sobre los establecimientos dedicados al juego tienen que ver, fundamentalmente, con dos aspectos centrales. En primer lugar, con una idea ampliamente citada en la bibliografía respecto a limitar las oportunidades de juego disponibles en cierta comunidad. Tal como afirma Griffiths 2003, lo que sea ha demostrado claramente a partir de distintas investigaciones psicológicas alrededor del mundo es que cuando el acceso al juego aumenta, hay un aumento no solo del número de jugadores regulares sino también del número de jugadores problemáticos. Por lo tanto "el número de puntos de venta y oportunidades debe ser limitado" (Griffiths 2003, página 582, ver sección Referencias). Si bien la convicción del autor respecto a la premisa de que “a mayor oferta disponible de juegos, mayor cantidad de jugadores problemáticos” es muy alta, lo cierto es que, como hemos desarrollado anteriormente, esa afirmación resulta controversial, ya que lo estudios que se han realizado no pudieron probar con robustez que sea correcta. Por tal motivo, limitar el horario de operación de los establecimientos dedicados al juego utilizando como justificación que deben restringirse las oportunidades de jugar no parece un argumento suficientemente correcto. Más bien, su impacto sería incierto en base a los estudios disponibles hasta el momento.

En segundo lugar, las regulaciones que limitan el rango horario en el que los establecimientos dedicados a los juegos con apuestas se relacionan con un argumento propio de la neurociencia, que señala que, al extenderse en el juego por un tiempo prolongado, el jugador va perdiendo cada vez más la capacidad de hacerlo racionalmente y comienza a hacerlo de manera mucho más impulsiva. Este juego impulsivo es entonces lo que puede generar problemas de adicción y también problemas económicos para los jugadores, ya que pueden perder grandes cantidades de dinero, incluso cantidades que no estaban dispuestos a perder en un comienzo, cuando estaban actuando de forma racional.

**6. Restricciones a la publicidad**

El impacto de la publicidad en los consumidores es un tema controvertido, no solo con relación al juego sino también en otros ámbitos. La publicidad puede ser informativa o bien tratar de inducir un comportamiento (deformativa). Además, afecta tanto la opinión individual como la social, y por ende las normas sociales que rigen el comportamiento de las personas. Existen muchos estudios que muestran que la publicidad puede generar necesidades en los consumidores, es decir, los induce a consumir un bien o servicio que en principio no era de su interés o que no era percibido como una necesidad. A pesar de ello, también hay una buena cantidad de estudios que muestran que gran parte de la población mundial no confía en los mensajes publicitarios y cree que la influencia de la publicidad en ellos es pequeña. De este modo, existen versiones encontradas al respecto y es por ello que el marketing y la publicidad no es un tema exento de discusión.

Numerosos autores han tratado el tema puntual de la publicidad y el juego, siendo la preocupación principal que la publicidad puede contribuir a la prevalencia de jugadores problemáticos e inducir de forma engañosa a las personas a apostar. Binde (2014) destaca cuatro canales por los cuales la publicidad puede afectar la prevalencia del juego problemático. En primer lugar, la publicidad puede estimular que a se gaste más tiempo y dinero en el juego, incrementando la exposición y la probabilidad de desarrollar problemas con el juego. En segundo lugar, puede tentar a una persona a que comience a participar en el juego; esto preocupa principalmente en los más jóvenes, ya que se cree que cuanto más chicos comienzan a jugar mayor es el riesgo de desarrollar problemas con el juego. En tercer lugar, la publicidad puede mantener o exacerbar problemas de juego ya existentes, obstaculizando los esfuerzos por resolver el problema. Finalmente, la publicidad puede influir en la visión que la sociedad tiene del juego, exacerbándose la parte positiva del juego sin incluir advertencias respecto a sus posibles consecuencias e impactos negativos. Los jóvenes son especialmente susceptibles a estos valores sociales. Exacerbándose las actitudes positivas se podría, por ejemplo, formar una imagen social en la que jugar en grandes cantidades es una actitud normal y aceptable, lo que eleva el umbral de la presión social hacia los que están jugando en exceso. De estos cuatro mecanismos enumerados, donde la evidencia sí parece ser concluyente es respecto al tercero: la publicidad efectivamente mantiene o agrava problemas de juego ya existentes - Binde (2014); Hing et al (2014); Lopez Gonzalez et al. (2017). Hanss et al (2015) muestra que la publicidad en jugadores problemáticos tiene más impacto en los más jóvenes, por lo que este grupo poblacional es más vulnerable; además los más jóvenes tienen menos autoconocimiento de la publicidad en juegos.

La investigación sobre el impacto de la publicidad en los juegos de azar representa un desafío metodológico, debido a las dificultades que surgen a la hora de medir su impacto. La consecuencia es que a menudo existe evidencia contrapuesta, con deficiencias metodológicas a la hora de establecer causalidad. En Binde (2014) encontramos un ejemplo, cuando resume la literatura sobre la eficiencia de la publicidad de loterías en los mercados monopólicos. Allí, la ausencia de competencia hace que el

análisis sea algo menos complicado, ya que se puede medir el consumo total, en lugar del consumo de las marcas o productos de varias compañías. Los resultados de estos estudios, que conciernen a loterías estatales, son mixtos: tres estudios de loterías encontraron que la publicidad no era eficiente (Heiens, 1993; JLARC, 2012; Muñoz, 2009), dos estudios encontraron que la publicidad es bastante eficiente (Stone, 2000; Zhang, 2004), un estudio no es concluyente porque no hubo mucha variación en los gastos de publicidad durante el período de tiempo de estudio, lo que dificultó la evaluación del impacto publicitario en las ventas (Mizerski et al., 2004; Mizerski y Mizerski, 2001) y un estudio descubrió que la publicidad para una lotería de tarjetas "raspa y gana" era eficiente (Muñoz, 2009).

Mucha de la evidencia disponible es más de asociación entre el juego y la publicidad que realmente de causalidad, por lo que por el momento el tema permanece como una preocupación académica que aún no ha llegado a evidencia concluyente, Binde (2014). Lo difícil es establecer la exposición y corregir la endogeneidad. Clemens et al (2017) muestra que las personas con tendencias al juego patológico son las que más prestan atención a la publicidad. Además, sabemos que las personas pueden interpretar cosas distintas de una misma publicidad según sus preconceptos. Esto es precisamente lo que muestra Lee et al (2008), donde encuentra para una muestra de chicos del secundario que el impacto de la publicidad depende de la actitud de la persona frente al juego, que en muchos casos tiene impacto positivo y en otros negativos. Hanss et al (2015) estudia las percepciones de los jóvenes destacando tres anales: (a) involucramiento (involvement), donde la publicidad afecta la actitud frente al juego, el interés y el comportamiento, (b) conocimiento, de las opciones de juego y los proveedores, y (c) advertisment awareness, en qué medida la gente está atenta o reconoce las publicidades relacionadas con el juego. Estos autores encuentran que de las tres dimensiones, la de conocimiento es la más importante, aunque las tres crecen cuanto mayor es la publicidad. En el caso de los jugadores problemas aparece el involucramiento en mayor medida que en los jugadores recreacionales. Finalmente, cuanto más joven la persona menos percibe a la publicidad (más bajo awareness).

En uno de los estudios más recientes del tema Binde & Romild (2018) estudian la auto-percepción de las personas sobre el impacto negativo de la publicidad en el juego, encontrando que depende mucho de si la persona es un jugador problemático o no. En particular muy pocos jugadores declararon que se vieron negativamente afectados por la publicidad, pero entre estos pocos jugadores había una sobre-representación de jugadores problema. En particular estas personas decían que la publicidad les hacía más difícil sus esfuerzos por jugar menos. Esta evidencia tan reciente puede tener una doble interpretación: a) realmente la publicidad tiene un efecto negativo sobre todo en los jugadores problemas o b) los jugadores problemas buscan en la publicidad una excusa por no poder reducir el juego.

Como muestra este último artículo aún se desconoce mucho del efecto de la publicidad en el juego. A pesar de esta falta de evidencia concluyente, es muy común que los reguladores adopten limitaciones a

la publicidad, y que estas medidas tengan apoyo popular. En algunos países, está directamente prohibido publicitar, mientras que en otros las restricciones son o bien sobre ciertos juegos específicos o bien se permite, pero se restringe el contenido y se obliga a incluir ciertas advertencias.

Estas restricciones suelen tener apoyo de las personas. Youn, Faber & Shah (2000) encuentran que hay un efecto "tercera persona" que termina generando una opinión negativa de la gente sobre el juego. Este efecto se refiere a que la gente cuando se enfrenta a un mensaje negativo tiende a darle más importancia en terceros, sobreestimando en ellos su impacto. De esta forma una persona cree que la publicidad no la afecta pero podría afectar a terceros. De esta forma hay un gap muy grande entre lo que la gente piensa sobre la publicidad para sí mismo y para otros. Esto explicaría, según estos autores, el apoyo que muchas veces tienen las restricciones a la publicidad cuando no es clara la evidencia.

La prohibición completa de la publicidad puede ser vista como algo extremo que no permite fomentar los aspectos positivos del juego. La publicidad puede genera un valor para el consumidor, brindando información respecto a los productos y a las distintas ofertas. La publicidad, muchas veces ayuda al consumidor a encontrar formas de juego divertidas a un precio que le parezca razonable (esto se relaciona con lo señalado en el capítulo 2 respecto a las asimetrías de información como una de las razones para regular a la industria).

La falta de evidencia también se extiende al impacto de las regulaciones: no contamos aún con estudios cuantitativos que indiquen en qué medida, si existe, la prevalencia del problema del juego se vería reducida o incrementada en base a una reducción o aumento en la publicidad para el juego en general o para ciertas formas específicas de juego. Sí existe este tipo de estudios para el alcohol y el cigarrillo, por ejemplo. Estos trabajos, desde el punto de vista metodológico, tienen generalmente dos enfoques: o son longitudinales o econométricos. Los primeros, suelen encontrar una asociación entre la exposición publicitaria y el posterior consumo de alcohol: la conclusión más frecuente es que la publicidad del alcohol contribuye a que los jóvenes comiencen a beber a una edad temprana, lo que se supone que aumenta el riesgo de desarrollar problemas con el alcohol más adelante en la vida. Sin embargo, las opiniones difieren en cuanto a la calidad de estos estudios y la credibilidad de sus resultados. Algunos investigadores juzgan que ofrecen evidencia convincente del impacto de la publicidad en el consumo de alcohol de los jóvenes (Anderson et al., 2009), mientras que otros investigadores señalan que las deficiencias metodológicas y analíticas, incluyendo el sesgo de publicación, son tan severas que dudan que puedan sacarse conclusiones sobre el alcance del impacto publicitario -Nelson (2010, 2011).

Por el lado de los estudios econométricos, los resultados no son tan direccionales sino más bien mixtos. La gran mayoría sostiene que la publicidad del alcohol estimula (al menos inicialmente) la venta de la marca particular anunciada, pero su efecto sobre el consumo total de alcohol y el abuso es más incierto. Una multitud de factores influye en el consumo de alcohol y la eficiencia de la publicidad, como la

madurez del mercado, los precios y los impuestos, los cambios entre el consumo de diferentes tipos de bebidas alcohólicas y si la publicidad se centra en la marca o en el precio. Nelson (2011) realizó una revisión integral de los trabajos que buscan analizar el impacto de la publicidad en el consumo de alcohol concluyendo que no hay evidencia científica de que la publicidad tenga un impacto en el nivel general de consumo ni en el abuso de alcohol.

Un ejemplo, que sirve como una interesante advertencia de que en ocasiones las regulaciones son ineficaces, es el estudio de Kim et al. (2013) que comparó el volumen de publicidad de juegos de azar por Internet durante los torneos televisados de póquer entre 2006 y 2010 encontrando que las regulaciones gubernamentales destinadas a frenar tales anuncios fueron en gran medida ineficaces. Otros ejemplos vienen dados por los estudios econométricos sobre las loterías, que muestran que la publicidad respecto al tamaño del premio tiene un impacto significativo en el volumen de ventas (Muñoz, 2009). Al igual que estas, hay investigaciones en proceso que buscan desarrollar cierto contenido, aún básico pero inexistente, respecto a estos temas. Este tipo de conocimiento básico sobre la publicidad de apuestas debería incluir sin dudas una estimación del volumen y la frecuencia con la que se presenta, de sus formas y también la exposición real de las personas a la misma. Está claro que hay distintas medidas de medir el volumen y la frecuencia, pero también hay muchos obstáculos que aun deben sortearse en el proceso. Por ejemplo, si bien las compañías de juegos de azar pueden proporcionar datos sobre los gastos de publicidad y marketing -ya que cambios en el tiempo en los gastos indican cambios en el volumen de publicidad (con los ajustes correspondientes respecto al nivel de precios)- es probable que sean reacias a proporcionar dicha información, ya que creen que sus competidores pueden aprovecharla. Otra forma de medir el volumen de publicidad es a través de un seguimiento de medios, pero ello involucra recursos y muchas veces los organismos públicos no tienen la voluntad de destinarlo a este tipo de trabajos para poder mejorar la calidad del marco regulatorio y la efectividad de las regulaciones, que hoy tiende a ser incierta.

En conclusión, sería poco realista esperar hoy en día que las restricciones generales a la publicidad tengan un efecto preventivo en el juego problemático. Sin embargo, resulta importante coordinar esas medidas junto con otras para así fomentar un juego responsable, pautas publicitarias que informen y no que induzcan a jugar de forma engañosa.

### 1.3 Restricciones al monto de las apuestas

Otra de las regulaciones que encontramos a menudo que apuntan a limitar las consecuencias negativas de los juegos de apuestas son aquellas que limitan el monto de las apuestas. Nuevamente, aquí encontramos que la restricción puede ser obligada por el Estado y, por lo tanto, debe ser aplicada por los establecimientos o bien puede ser también una auto-regulación que se deja a criterio de los

individuos. El objetivo de esto último es permitir a los jugadores establecer, antes de lanzarse a jugar, los límites monetarios y de tiempo en un estado no emocional e impulsivo, para así ayudarlos a limitarse con anterioridad a realizar la actividad. Esta práctica ha sido frecuentemente desarrollada en los últimos años para las apuestas en internet. Para los casos de "juego presencial" (aquellos que no son por internet sino en casinos, bingos, o cualquier otro tipo de establecimiento), puede ejercerse aplicando un depósito un monto máximo de ganancia, de pérdida o de apuesta (siendo los dos últimos los más comunes). Además, pueden establecerse también tiempos máximos de juego. Cuando la restricción es voluntaria, la misma suele implementarse por un determinado marco temporal, es decir, por un día, por una semana, mes, etc. Afortunadamente, hay varios estudios que han centrado su atención en este tipo de regulaciones, muchos de ellos para apuestas online. Veamos algunos de ellos.

Auer & Griffiths (2013), examinaron los patrones de apuestas y el establecimiento de límites voluntarios de 5000 titulares de cuentas de juego en línea. Sus datos eran del sitio web de juegos de azar de Win2day y estaban compuestos por jugadores de lotería, casino y póquer. Se requirió a todos los jugadores que abrieran una cuenta, que establecieran límites de tiempo y de efectivo y en base a eso se realizaron análisis para determinar si el comportamiento era diferente en los 30 días posteriores respecto a los 30 días anteriores a la fijación del límite. La conclusión fue que establecer límites voluntarios afectó significativamente el gasto monetario para los jugadores de juegos de casino y lotería y que la fijación de límites monetarios voluntarios fue más efectiva que la de los límites de tiempo. Por otro lado, Auer & Griffiths (2014), examinaron a 100.000 jugadores en línea para medir la pérdida teórica como un indicador del comportamiento de los juegos de azar. Encontraron una correlación entre el "tamaño de la apuesta" y la "pérdida teórica" general en los ocho tipos de juegos. Aunque la correlación fue estadísticamente significativa, el tamaño de la apuesta solo explicó el 72% de la varianza asociada con la pérdida teórica. Auer y Griffiths sugirieron que los estudios futuros midan la intensidad de los juegos de azar de sus participantes incorporando la pérdida teórica específica del juego en lugar de usar medidas de proxy tales como el tamaño de la apuesta y/o la cantidad de dinero apostado.

Otro estudio interesante es el de Broda et al (2008), que buscaron limitar el entorno con una muestra de apostadores de apuestas deportivas en Bwin, un sitio de apuestas deportivas *on line*. Este estudio indicó que los límites de depósito afectan solo a una minoría muy pequeña, ya que la gran mayoría parece ser capaz de autoregularse. De todos modos, al ser una regulación voluntaria, tiene sentido ponerla a disposición para aquellos que la sientan necesaria.

Hing et al (2015), por otro lado, informó que el uso de dinero digital contribuyó a mayores tasas de juego y de pérdida de control (juego problemático). Si bien los participantes del estudio hicieron uso de las herramientas de autolimitación, no todos las respetaron. Los jugadores problemáticos se mostraron propensos a exceder esos límites auto impuestos, mientras que los grupos de menor riesgo sí los respetaron. Por lo tanto, la conclusión de este estudio es que la autolimitación no es una herramienta efectiva para combatir el juego problemático y sugiere que la limitación debe ser impuesta ya sea a

través del sitio web, casino o lotería en base a regulaciones que obliguen a estos sitios y establecimientos a utilizar este tipo de políticas para con sus clientes.

Finalmente, el trabajo de Nelson et al (2008) también estudió el comportamiento autolimitado de los jugadores de Internet. Específicamente, estudiaron 18 meses de transacciones de apuestas entre jugadores que se suscribieron a un sitio de apuestas en línea (N = 47,134), 567 de los cuales utilizaron la función de autolimitar del sitio. Los resultados mostraron que los jugadores autolimitados jugaron una variedad más amplia de juegos y colocaron más apuestas que otros antes de autolimitarse. Después de imponer límites, los auto-limitadores redujeron su actividad, pero no redujeron la cantidad (en monto) que apostaron por apuesta. El tiempo invertido en apostar y la variedad de juegos al hacerlo, no solo el dinero apostado, parece ser un indicador importante de los problemas del juego. En ese sentido, este trabajo sugiere que las regulaciones respecto al monto deben complementarse con otras para que sean efectivas.

En conclusión, el impacto de las limitaciones al monto parece tener un efecto positivo a la hora de reducir el impacto negativo de los juegos con apuestas en términos de juego problemático. Las regulaciones que obliguen a los sitios web y a los establecimientos de juego presencial a ofrecer herramientas de autolimitación para monto, tiempo y tipo de apuestas parece ser sensata, en base a los estudios disponibles por el momento. Más allá de la autolimitación, los trabajos sugieren también que en algunos casos es importante que estas regulaciones no queden a criterio del jugador sino de algún organismo capaz de determinar a qué jugadores se les debe imponer un límite en su capacidad de apostar, para que su predisposición a jugar de forma problemática no se manifiesta y no le genere problemas económicos, más allá de que eso no alcance para tratar la enfermedad y se debe complementar con un tratamiento médico o psicológico.

### 1.4. Concepto de "juego responsable"

Las regulaciones mencionadas hasta el momento, como hemos dicho anteriormente, apuntan a reducir los problemas de adicción o dependencia que pueden generar los juegos con apuestas. Tanto las restricciones a la operación y a la entrada de los establecimientos como las restricciones a la publicidad y al monto de las apuestas buscan generar lo que en la bibliografía se conoce como “juego responsable”. Este concepto tiene que ver con la idea de crear un ambiente de juego donde el foco esté puesto en el entretenimiento y no, necesariamente, en ganar dinero a través de apuestas. El juego responsable busca limitar el efecto adictivo que puede llegar a tener este tipo de actividades sobre algunos individuos, creando un marco en donde haya ciertas prácticas que protejan al jugador frente a los posibles peligros o consecuencias negativas a las que se enfrenta al jugar. Algunas de las buenas prácticas que se sugieren tienen que ver con las regulaciones ya mencionadas anteriormente (publicidad, monto, restricciones a la entrada, protección de grupos vulnerables) y otras son nuevas y

no tienen que ver tanto con regulaciones sino con mecanismos o estrategias de detección de jugadores problemáticos que permitan tomar medidas para ayudarlos.

Una práctica muy interesante en este sentido que ha surgido dentro de las estrategias de juego responsable es el desarrollo de algoritmos que permiten identificar jugadores con problemas de adicción o dependencia. Los trabajos sobre este tipo de prácticas son de vital relevancia, ya que podrían contribuir a disminuir significativamente el porcentaje de jugadores problemáticos, sobre todo en la nueva modalidad a través de los juegos en línea, ya que es mucho más sencillo realizar un seguimiento de su comportamiento en relación al de los jugadores en los casinos, bingos u otro tipo de establecimientos. En la literatura internacional, hay algunos estudios que han centrado su atención en este tipo de acciones para prevenir los problemas con el juego. Quilty et al., por ejemplo, evaluaron la frecuencia, el gasto y la duración del juego de 228 miembros de una comunidad canadiense y 275 pacientes ambulatorios psiquiátricos con el objetivo de desarrollar un modelo que predijera problemas relacionados con el juego. Los resultados demostraron que tres indicadores de juego predijeron la presencia o ausencia jugadores problemáticos. Sin embargo, los puntos de corte para determinar si lo era o no diferían según el tipo de juego, lo que sugiere que los esfuerzos para promover un juego responsable a través de algoritmos deben adaptarse a los distintos tipos de juegos, lo que aumenta su complejidad. En otro estudio, Delfabbro and Winefield (1999) examinaron patrones de comportamiento de jugadores reales para identificar características que se podrían utilizar para desarrollar programas de prevención e intervención temprana para jugadores problemáticos. En base a su análisis, obtuvieron interesantes resultados: los jugadores caracterizados por una alta intensidad y frecuencia en los juegos de azar y por una alta variación en el tamaño de las apuestas son los que corren un mayor riesgo. Finalmente, en otro trabajo reciente, Braverman et al (2013) se preguntaron si el análisis del comportamiento de los jugadores permitiría identificar el desarrollo futuros jugadores problemáticos. Los participantes del estudio fueron 4.056 jugadores por internet, que se suscribieron a Bwin.Party, un sitio de apuestas online. Los autores, usando las transacciones diarias de los jugadores durante los primeros 31 días calendario, emplearon una estrategia analítica de 2 pasos: primero, identificaron las características que distinguían a un subgrupo de jugadores de alto riesgo del resto de la muestra, y luego realizaron un análisis que confirmaba estas sospechas iniciales. Los resultados revelaron que los jugadores que participaban en más de dos tipos de juegos de apuestas en el primer mes y con una alta variación entre los juegos tenían mayores probabilidades de beneficiarse de un programa de juego responsable.

Estudios como estos son cada vez más frecuentes y sin duda son muy importante a la hora de identificar jugadores problemáticos en etapas tempranas y, sobre todo, en prevenir el desarrollo de futuras relaciones de dependencia o adicción al juego, uno de los principales objetivos del juego responsable.
Otra práctica importante, que este caso sí ha derivado en regulaciones en algunos países, es la de garantizar que las máquinas disponibles para los jugadores tengan determinadas características que no

fomenten el juego compulsivo y, por el contrario, se centren en realzar el componente de entretenimiento de los juegos con apuestas. Entre las características mencionadas figuran, por ejemplo, las advertencias. Gainsbury et al (2015) realizaron un trabajo sobre la efectividad de las advertencias que aparecen en las pantallas de las máquinas de las salas de juego. Los jugadores fueron encuestados para evaluar cuánto recordaban esos mensajes y cuáles, decían, habían resultado más influyentes. Los resultados indicaron que los mensajes que aparecían en el medio de la pantalla fueron los que se recordaron en mayor medida, así como también fueron esos los identificados por los encuestados como los más impactantes y útiles. Los mensajes en la periferia o en la parte inferior d ela pantalla fueron menos recordados y también fueron percibidos como de menor efecto de acuerdo a los participantes del estudio. Por otro lado, investigó la posible influencia de tres componentes de las pantallas: el reloj, la exhibición del monto y el pre-compromiso del tiempo de juego. El estudio encontró que la mayoría de los jugadores informaron que la exhibición del efectivo era una característica útil para controlar su actividad, mientras que el reloj o el pre-compromiso respecto al tiempo no fueron reportados como útiles por los miembros del estudio.

Como resumen de esta sección respecto al juego responsable, nos parece interesante destacar la importancia de que exista este tipo de prácticas ya sea por una exigencia de parte de los organismos gubernamentales o por el desarrollo de las empresas dedicadas a ofrecer servicios de juegos con apuestas. En el caso de los organismos públicos, es importante que incorporen algunas de las regulaciones que hemos comentado dentro de los marcos regulatorios que imponen ciertos límites en la actividad. Del lado de las empresas, es importante que tomen conciencia un juego responsable probablemente también ayudará a que puedan desarrollar su negocio, al ayudar a disipar la opinión negativa que muchas veces tanto la sociedad como las autoridades tienen respecto a los juegos con apuestas. Poner el foco en los juegos de azar como una actividad de entretenimiento y de diversión puede ayudar a que la actividad genere menor cantidad de jugadores problemáticos y, por lo tanto, a que reduzca significativamente el impacto negativo que tienen sobre la sociedad, sobre todo dado que es uno de los impactos más visibles y percibido como uno de los más importante también.

### 1.5. Regulaciones impositivas

Si bien no es intención del presente estudio los temas relacionados al tratamiento impositivo de la industria del juego con apuestas, vale la pena mencionar que hay algunos países, provincias o municipios que deciden justificar ciertas regulaciones impositivas en argumentos relacionados con el juego problemático.

Como afirma un reporte impulsado por el gobierno australiano[4], es poco probable que los impuestos sean una forma efectiva de reducir el juego problemático. En la medida en que los impuestos de juego

[4] Australia's Future Tax System: Final Report, Part 2: Detailed analysis , Chapter E: Enhancing social and market outcomes , part E–2: Existing gambling taxes. Puede accerder a través de este link.

existentes recuperan la renta económica, no afectan las probabilidades que enfrentan los jugadores. Pero incluso cuando los impuestos hacen algo más que generar una renta económica, solo pueden mitigar los efectos del juego problemático si aumentan la cantidad promedio perdida por un jugador por cada apuesta y si los jugadores problemáticos reaccionaran racionalmente reduciendo sus apuestas. El precio para algunos juegos, sin embargo, está fijado por las reglas del juego y no se verá afectado por los impuestos (aunque las empresas pueden ajustar el precio ofreciendo descuentos de varios tipos o haciendo ajustes marginales a las reglas). Por lo tanto, no es probable que el aumento del precio del juego afecte el comportamiento de los jugadores problemáticos. Incluso cuando el precio del juego se vea afectado por los impuestos del juego y es evidente para el jugador, los jugadores problemáticos pueden no reducir de forma notoria sus apuestas. Si su participación en juegos de azar está limitada solo por la cantidad de dinero disponible para ellos, sus pérdidas no disminuirán. Si enfrentan otras limitaciones en sus apuestas, como la cantidad de tiempo que pueden dedicar al juego, los precios más altos pueden llevar a mayores pérdidas y problemas más graves -Productivity Commission (1999). Hecha esta aclaración, el hecho de que un pequeño porcentaje de la población presente problemas con el juego (como señalamos es un porcentaje que puede variar pero que generalmente se encuentra entre el 0.8% y el 3%), el uso de impuestos no solo no contribuye a disminuir la cantidad de jugadores problemáticos, sino que además impone altos costos para los jugadores recreativos no problemáticos.

Por otro lado, el estudio de Philander (2013) deja algunas observaciones interesantes. En primer lugar, en lo que refiere a impuestos al juego, según el autor son preferibles impuestos de suma fija en vez de impuestos "ad-valorem", ya que eso genera menor distorsiones en la economía. Del mismo modo, es preferible un sistema de licencias que un impuesto a los ingresos brutos del juego, ya que eso permite a los operadores atender de  mucho más rentable a los consumidores marginales, ya que porque el impuesto no tiene ningún efecto sobre los incentivos de producción. Este tipo de diseño impositivo, podría generar además un beneficio distributivo. Un cambio en el diseño impositivo debe apuntar a reducir la parte los ingresos como producto de los jugadores problemáticos.

Ahora bien, en aquellos lugares donde el impuesto a los ingresos brutos se utiliza para generar ingresos públicos, la imposición debe estar inversamente relacionada con la elasticidad del servicio. Los impuestos sobre las actividades de juego deberían ser más bajos si tienen efectos complementarios en sus industrias, y más si tienen efectos sustitutivos. Esto implica, por ejemplo, que los impuestos a los casinos deberían ser más bajos si pueden servir como una atracción para las industrias más amplias de turismo y hospitalidad. (Philander 2013).

## 4.2. Minimizar las externalidades negativas y maximizar las positivas

**1. Ubicación de los establecimientos dedicados a juegos con apuestas**

Otra de las regulaciones muy comunes respecto a los establecimientos donde se practican juegos con apuestas, especialmente utilizadas para los casinos, tiene que ver con las restricciones a la ubicación. Las empresas dentro de la industria del juego en distintos países encuentran frecuentemente límites desde los organismos públicos a su voluntad de instalar casinos, bingos, loterías u otro tipo de salas donde se practiquen juegos de azar. Del otro lado, sin embargo, también existen administraciones públicas que impulsan o favorecen la instalación de este tipo de establecimientos como un modo de desarrollar la economía y la infraestructura de ciertas comunidades. En Estados Unidos y Canadá, por ejemplo, es muy frecuente encontrar estudios académicos que señalan a los casinos como instrumentos que favorecen las economías locales y que integran las comunidades nativas (en la bibliografía generalmente aparecen como "*indian communities*" en Estados Unidos o como "*First Nations*" en Canadá).

Dicho esto, lo cierto es que las regulaciones respecto a la ubicación de este tipo de establecimientos, en general, tienen que ver con tres aspectos principales.

**Cuidado de grupos vulnerables**

En primer lugar, están relacionadas a la protección de ciertos grupos especialmente vulnerables, como por ejemplo los jóvenes o los menores de edad. Es muy común que se prohíba que bingos, salas de juego o casinos se instalen a menos de cierta distancia de escuelas, clubes deportivos, discotecas y otros lugares frecuentados por jóvenes, sean menores de edad o recién entrados en la mayoría de edad. Además, esta restricción también busca evitar la cercanía a lugares que generen una mayor posibilidad de comorbilidad (como hemos expuesto anteriormente, este término hace referencia a la presencia de dos o más trastornos que coexisten, como puede ser el alcoholismo y el juego problemático). En Las Vegas, por ejemplo, fuera de lo que es el corredor principal denominado "Las Vegas Boulevard", en la zona rural así como también en el distrito empresarial, un casino no puede ubicarse a menos de 1.500 pies de la línea de una escuela pública, privada o de cualquier edificio o establecimiento utilizado principalmente con fines religiosos. Más generalmente y ya yendo a todo el estado de Nevada (al cual pertenece la ciudad de Las Vegas), la regulación sostiene que "la Comisión de Juego de Nevada (NGC por sus siglas en inglés) puede denegar una licencia a un casino si se ubica en 'las inmediaciones de iglesias, escuelas y parques infantiles públicos'", aunque no establece específicamente la distancia adecuada.[5]

**Desarrollo de una comunidad/ estado**

En segundo lugar, algunas regulaciones apuntan, como ya anticipamos, al desarrollo de ciertas comunidades, tanto desde el punto de vista económico -especialmente teniendo en cuenta lo que ya

[5] Sitio web de la Nevada Gaming Comission (NGC)

hemos dicho respecto a sus efectos sobre la creación de empleo y sobre el nivel de actividad- como desde el punto de vista de la infraestructura y la promoción del turismo. En este punto, el hecho de que los estudios disponibles hasta el momento no hayan podido probar exento de dudas una correlación positiva y una relación causa-efecto entre la instalación de casinos y el juego patológico, genera un menor cuestionamiento de aquellas políticas que impulsan su instalación. Uno de las investigaciones más ilustrativas en este sentido es la de Tong & Chim (2013), donde señalan que, de acuerdo a los datos disponibles al momento, la relación entre la proximidad de los casinos y el juego problemático es todavía controversial y que debe continuar estudiándose para así poder clarificar el asunto. De cualquier modo, aún si se probase esta relación, los efectos positivos que la instalación de un casino o un bingo puede tener sobre una comunidad entrarían en disputa con los efectos negativos en relación a los problemas de salud que genera para aquellas personas que pueden ser identificadas como jugadores problemáticos.

La utilización de casinos para desarrollar el turismo, por otro lado, es una práctica sumamente extendida. Tal como afirma Ian (1995), sin considerar influencias éticas, políticas y religiosas, el establecimiento de casinos es una de las formas más rápidas de estimular la industria del turismo. Por lo tanto, muchos gobiernos (por ejemplo, Japón y Vietnam) que consideran el desarrollo turístico un objetivo de política han recurrido frecuentemente a la instalación de casinos como una opción para alcanzar sus objetivos de desarrollar el turismo. Para ello otorgan licencias a un bajo precio, otorgan ventajas impositivas, contribuyen con infraestructura o transporte público complementario, entre otras cosas.

Un estudio interesante en ese sentido es el de Israeli y Mehrez (2000). Los autores proponen legalizar el juego de apuestas en Israel, haciendo referencia a los beneficios económicos y a la importancia que tendría para el desarrollo de la economía local. Sostienen que "el juego es una atracción turística importante y proporciona una fuente importante de desarrollo para la región y el estado, así como también un ingreso a organizaciones en la industria del turismo. Los juegos de casino a menudo se consideran un catalizador para el desarrollo de la industria turística, proporcionando nuevos ingresos, empleo y visitantes." Los autores muestran además cómo realizar un análisis de costo-beneficio, que permita entender si los beneficios son mayores que los costos y, a través de los resultados, concluyen que la erradicación del juego ilegal, acompañada de un marco regulatorio correcto que acompañe un desarrollo privado legal de juegos con apuestas, traería enormes beneficios económicos.

### 2.1.3. Efectos ambientales

En tercer lugar, la restricción a la ubicación de las salas de juego tiene que ver con efectos medioambientales que los mismos puedan causar. Como el lector puede notar, esta regulación ya no es netamente específica de la industria del juego, sino que también puede extenderse a hoteles, shoppings, plantas industriales, entre otros. El efecto ambiental que un casino o un casino-resort puede tener no es tan diferente de aquél que pueden tener complejos turísticos. Tal como afirman Chazin et al (2012), las

emisiones de vehículos, los problemas de uso de energía y agua, y las cuestiones de eliminación de desechos no son exclusivos de los casinos, pero no reciben tanta atención como merecen en las discusiones generales de los casinos. Los autores afirman que el foco en la regulación de los casinos suele estar en los aspectos sociales, de salud y económicos y que, por lo tanto, se descuidan las consecuencias que su instalación tiene en el medio ambiente.

Ahora bien, para limitar estos impactos negativos y para favorecer los positivos, algunas de las regulaciones típicas que se ven en los marcos regulatorios a nivel internacional tienen que ver con la obligatoriedad de adoptar "políticas verdes", como puede ser el uso de lámparas LEED o el ingreso de luz natural. En este último caso, distintos trabajos han mostrado que la iluminación natural no solo mejora directamente la sostenibilidad ambiental, sino que también mejora las elecciones de comportamiento de los usuarios del casino (Sykes, et al., 2012). Los casinos, tradicionalmente, han implementado durante mucho tiempo una iluminación deficiente dentro de sus establecimientos en la creencia de que mantiene a los clientes enfocados hacia adentro, con menor interés y distracción en las actividades externas. Incluso las regulaciones, con el objetivo de evitar que los juegos con apuestas fueran vistos desde el exterior, impulsaron involuntariamente este tipo de estructuras cerradas y aisladas. Hoy en día, más allá de que se continúe buscando evitar que los juegos de apuestas puedan ser vistos por la gente, muchos arquitectos, así como también muchos reguladores están entendiendo la importancia que puede tener la luz natural a la hora de crear un ambiente de juego más sano y menos hostil. Un claro ejemplo es Paul Steelman, famoso arquitecto americano de espectáculos, quien afirmó en varias conferencias que la luz natural en los casinos será más la regla y que la excepción dentro de varios años.

## 4.3. Poder de mercado de las empresas dedicadas al juego

Alrededor del mundo, como señalamos anteriormente, el mercado de juegos con apuestas es un mercado de competencia imperfecta. Ello se debe a que la oferta está restringida por los permisos gubernamentales (o sistemas de licencias), que buscan limitar la cantidad de juegos disponibles, para minimizar los impactos negativos que tiene el juego en relación al juego problemático. Esto hace que, normalmente, se trate de una industria o bien monopólica o bien oligopólica.

[6]Ahora bien, más allá del tipo o las características del mercado, lo que también puede variar es la estructura de propiedad de los establecimientos. En algunos países, los organismos reguladores se han asegura de que la industria se desarrolló dentro de un esquema público, es decir, que sea el estado el propietario de las loterías, casinos, bingos, etc. Esto sucede, por ejemplo, en Austria, Holanda, Finlandia, Eslovenia, Suecia, Filipinas y los estados de Quebec y Manitoba en Canadá. En otros países,

66

las estructuras de propiedad se corresponden con el sector privado, como sucede en Reino Unido, Estonia, España, Francia, Portugal, Grecia, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, la mayor parte de Sudamérica (entre ellos Argentina, salvo excepciones particulares) y los Estados Unidos (aquí con la excepción de los casinos tribales de indios americanos, que son propiedad del gobierno). Por último -y aunque con menor frecuencia- también encontramos estructuras mixtas, donde el gobierno posee una parte de los activos u operaciones de los establecimientos. Esto sucede en Suiza e Italia, por ejemplo, o en los estados de Columbia Británica, Ontario y Nueva Escocia en Canadá. (Eadington 2007).

Dicho esto, y más allá de la estructura de propiedad que se adopte dentro del marco regulatorio, lo cierto es que la oferta siempre está restringida, en mayor o menor medida. Eso hace que las empresas dentro de la industria de los juegos con apuestas puedan incidir sobre los precios de mercado de los juegos, algo que hemos mencionado en el capítulo anterior como una de las razones para regular la industria (ver Capítulo 2 punto 4.). En este capítulo, sin embargo, el objetivo no es comentar las razones sino analizar qué regulaciones se han tomado efectivamente para regir las fallas de mercado que comentamos en el anterior apartado. Entonces, la pregunta es, ¿Qué hacen los diferentes países ante este poder de mercado que tienen las empresas dentro de la industria del juego debido a los límites en la oferta que existen, ya sea a través de permisos, sistemas de licencias u otro tipo de marcos regulatorios? En primer lugar, es importante señalar que la literatura económica resalta que las estructuras competitivas que se adopten determinan en gran medida los resultados que se obtienen respecto a precios y calidad del servicio de los juegos con apuestas. Ahora bien, haciendo un repaso por la bibliografía internacional, nos encontramos con que la gran mayoría de los países deciden tomar una política de precios altos, es decir, dejar que las empresas ejerzan su poder de mercado utilizando precios más altos de los que veríamos en un mercado de competencia perfecta, con la creencia de que ello desincentiva el juego. Algunos de estos países, en forma complementaria han optado por introducir regulaciones que apunten a capturar las rentas extraordinarias que tienen las empresas dedicadas al juego como consecuencia de estar dentro de un mercado monopólico y oligopólico. Son pocos, sin embargo, los países, provincias o municipios que han apelado a una mayor competencia como un mecanismo para limitar el poder de mercado que tienen las compañías que ofrecen juegos con apuestas, más allá de la estructura de propiedad que adopten (entre ellos obviamente tenemos a Las Vegas y a Macao).

**Política de precios altos**

Un argumento que ha adquiere relevancia en muchos países es que los organismos reguladores de la industria del juego no deben permitir la competencia, para así darle a las empresas la capacidad de ejercer el poder de mercado tienen, al estar limitada la cantidad de establecimientos permitidos, ya que así se desincentiva este tipo de actividades. En caso de introducir regulaciones que apunten a reducir los precios, buscando acercarse a los que habría en un mercado de competencia perfecta, se cree por el contrario que una política de precios más bajos estimularía la demanda y, por lo tanto, aumentaría los

costos asociados al juego problemático o patológico. Desde un punto de vista estrictamente económico, este no es un argumento válido y por lo tanto, no está claro que las regulaciones en este sentido tengan un impacto positivo en los países donde se aplican.

Tal como sostiene el artículo de Forrest 2010, tres cosas deberían suceder para que este argumento sea válido. En primer lugar, que un mercado de mayor competencia de lugar a precios más bajos para los consumidores de juegos con apuestas. Este hecho, generalmente, sería factible que suceda desde un punto de vista económico, porque es difícil identificar algún caso en el que la liberalización de un mercado no de lugar a una baja en los precios. De hecho, hay muchos estudios que muestran que cuanto mayor es la competencia en la industria del juego, menores son los precios.

En segundo lugar, una caída en los precios debería derivar en mayores gastos en los juegos con apuestas, de parte de los existentes o potenciales jugadores problemáticos. Esto, sin embargo, está lejos de ser cierto para todos los casos ya que la teoría económica muestra que, cuando cae el precio de un producto, puede aumentar o disminuir, dependiendo de la elasticidad de la demanda. Los estudios disponibles hasta el momento respecto a los juegos con apuestas no nos permiten realizar una predicción precisa y definitiva sobre este aspecto, por lo que el gasto podría o bien aumentar o bien disminuir si los precios se redujeran. Por el momento, no se han publicado estudios científicos específicamente sobre la elasticidad de la demanda por parte de jugadores problemáticos.

En tercer lugar, suponiendo que el gasto efectivamente aumentara en los jugadores problemáticos, los costos sociales generados por el juego deberían contrastarse con las ganancias que obtienen los jugadores recreativos, al tener una industria con precios más justos, que les permita incluir este tipo de actividades como una opción más dentro del abanicos de actividades de entretenimiento. Esta ganancia que obtienen los jugadores recreativos ante una baja en el precio en economía se denomina excedente del consumidor, el cual de acuerdo a numerosos estudios es muy grande en los juegos con apuestas. Más aún, como el porcentaje de jugadores recreativos suele ser mucho mayor al de jugadores problemáticos en una población, los costos sociales por una baja en el precio deberían ser muy superiores a las ganancias como para que una política de precios altos tenga sentido.

En base a esto y tal como concluye el estudio de Forrest 2010, no se puede probar que una política de precios altos derive en menos juegos y por ello menos costos asociados al juego problemático y, menos aún, puede probarse que, aunque ello sea cierto, una política de precios altos es conveniente, dado que como vimos daña los intereses de los jugadores recreativos.

Una vez aclarado esto, es importante señalar que los estudios respecto a la elasticidad de la demanda de los juegos con apuestas para jugadores problemáticos resultan muy importantes para poder aclarar estos asuntos. Lamentablemente, así como respecto a otras áreas, este tipo de trabajos no está exento de

dificultades metodológicas que los hacen realmente complejos. Lo más cercano que tenemos es la evidencia sobre la elasticidad de la demanda para los jugadores como un todo (es decir, para jugadores problemáticos y recreativos en su conjunto). Estos estudios tienden a concluir que la demanda es levemente elástica, pero, si el recorte de precios fuera lo suficientemente grande, es posible que la demanda se vuelva inelástica y, por lo tanto, las pérdidas de los jugadores pueden llegar incluso a disminuir. En cualquier caso, los estudios sugieren que el cambio en las pérdidas de los jugadores por un movimiento de precios es modesto y, por lo tanto, los precios son una fuente poco probable de aumento en el costo social del juego, incluso si bajaran.

Por lo tanto, como conclusión general, decimos que es altamente especulativo adoptar una política de precios altos, sosteniendo que eso tendrá un beneficio en términos de disminuir los costos del juego problemático. Por el contrario, sí se sabe con certeza que ese tipo de política representa un costo grande para los jugadores recreativos, ya que distorsiona ampliamente sus elecciones y minimiza su excedente. En este sentido entonces, una política de precios altos no pareciera la mejor opción para encarar las regulaciones respecto a los juegos con apuestas (Forrest 2010).

**El caso de los monopolios**

Un caso especial donde las empresas tienen una gran capacidad de influir en los precios de mercado son los monopolios. Como señalamos anteriormente, muchos países y provincias han optado por regular la industria del juego concentrando la propiedad y la capacidad de ofrecer juegos de apuestas en un solo proveedor, es decir, han optado por monopolios. En algunos casos, la propiedad del mismo es estatal, en otros privadas y, en algunas ocasiones, mixta (como señalamos anteriormente).
Nuevamente, desde un punto de vista económico, esta decisión tampoco parece a priori muy acertada, de acuerdo a los estudios realizados a nivel internacional y de acuerdo a los argumentos detrás de este tipo de enfoques.

Hay un artículo muy interesante de William Thomson y Catherine Prentice (ver referencia Thomson & Prentice 2013) en el que los autores se preguntan si es conveniente una industria monopólica u oligopólica para la industria de juegos con apuestas y con ese objetivo testean dos hipótesis: 1) los casinos monopólicos ofrecen precios más altos para los clientes y 2) las casinos monopólicos ofrecen un servicio de menor calidad para sus clientes (en particular, en esta segunda hipótesis, la sospecha inicial es que los casinos monopólicos utilizan menor empleados y ofrecen menores comodidades), en ambos casos respecto a lo que ocurre u ocurriría en mercados de mayor competencia. Para ello, analizan distintos aspectos (*payout* de los juegos, cantidad de puestos de trabajos, de restaurants, de habitaciones, de lugares de entretenimiento y de centros de convenciones, entre otros) de los establecimientos en varios estados dentro de EE.UU. La conclusión, es que efectivamente en aquellos estados donde la regulación adopta los monopolios como forma de regular la oferta de los juegos con

apuestas, las hipótesis 1) y 2) se comprueban y que las estructuras monopólicas son adversas a los intereses de los consumidores. Pero, más allá de la evidencia que presentan estos autores, ¿Cuáles son los argumentos que sostienen una estructura monopólica y por qué no son adecuados desde el punto de vista económico?

En primer lugar, los monopolios son frecuentemente considerados adecuados cuando las autoridades estatales o regulatorias consideran que el producto es fundamental para la sociedad o para el país y, al haber un riesgo alto de que la industria no pueda desarrollarse bajo un modelo de competencia, deciden permitir el monopolio. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con la industria de aeronaves en Estados Unidos o en Francia, donde Boeing y Airbus se han alzado como la única compañía en cada uno de los países en ofrecer servicios de aeronaves comerciales y militares, ya que son percibidas como un elemento clave de la seguridad nacional. De hecho, la teoría del comercio internacional podría sugerir que el hecho de que existan las dos empresas no tiene sentido económico, puesto que no es rentable ni para una ni para otra existir en tanto ya haya otra compañía ofreciendo ese tipo de servicios. Sin embargo, le hecho de que sea importante para un país contar con la posibilidad de fabricar sus propias aeronaves militares domina el asunto y por eso los gobiernos de ambos países prefieren subsidiar a las compañías con tal de que existan. Lo mismo sucede, por ejemplo, aquí en argentina con las compañías energéticas: Edenor o Edesur se constituyen como monopolios regionales en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. En el caso de los casinos, no obstante, este argumento no tiene mucho sentido dado que los casinos no son bajo ningún punto de vista un producto o servicio vital para la sociedad o para el país, sino simplemente una alternativa de entretenimiento o, a lo sumo, una herramienta para favorecer el desarrollo de ciertas comunidades o la recaudación estatal. Ningún razonamiento lógico indicaría que los casinos son instituciones que cubren una necesidad crítica para la sociedad y por lo tanto este primer argumento a favor de los monopolios no aplica a la industria del juego con apuestas (Thomson y Prentice 2013).

En segundo lugar, los monopolios se apoyan en la idea de que ciertas empresas necesitan una inversión de capital particularmente grande y que para que alguna empresa o individuo desee hacerla, el estado garantiza la no competencia como un modo de favorecer su rentabilidad, al menos en el corto/mediano plazo. Muchos empresarios son reacios a desembolsar grandes sumas de capital sin obtener como contraparte una rentabilidad alta. Las empresas de trenes constituyen un ejemplo en este sentido. Incluso cuando los trenes no sean pensados como una necesidad social, la inversión en vías, vagones, estaciones, etc es tan grande que los estados suelen dar concesiones a una empresa qUe tenga el monopolio de esta actividad y así lleve a cabo la inversión que se necesita para contar con tal servicio. Incluso en estos casos puede argumentarse que es mejor que una sola empresa administre la construcción de vías ya que si no podríamos tener un entramado desprolijo e ineficiente de redes de ferrocarriles. Para el caso de los casinos, si bien en algunos casos pueden implicar desembolsos de grandes cantidades de dinero, estas inversiones gigantescas no son necesarias. Es decir, no es necesario

incurrir en grandes inversiones para que los casinos existan ya que pueden construirse y desarrollarse con gastos modestos, mientras que eso no es posible para las redes de ferrocarriles, siguiendo con el ejemplo anterior. De hecho, los complejos dedicados al juego que han utilizado mayores inversones se encuentras en los mercados más competitivos (como Atlantic City, Las Vegas, Macao o Singapur).

Un tercer argumento en el que se apoyan los monopolios es que este tipo de estructuras es más adecuado para desarrollar productos innovadores y beneficiosos para la sociedad. En lo que refiere a los juegos con apuestas, la realidad es que pocas veces están a la vanguardia tecnológica. Si bien existen algunos casos donde las tecnologías desarrolladas para la industria del juego han sido trasladadas a otros ámbitos, esa es más la excepción que la regla. Además, la mayor parte de estos pocos casos de innovación vienen de los mercados más competitivos, ya sea de parte de los proveedores de los establecimientos o de los mismos empresarios. Pero, generalmente, el nivel de innovación de los establecimientos dedicados al juego es mínimo y, en todo caso, la innovación en servicios requiere, generalmente, pocas inversiones de capital. De hecho, muchos de los juegos que encontramos en casinos (como la ruleta, el poker, el black jack, los tragamonedas) son juegos que tienen una enorme tradición y que se llevan a cabo de la misma manera en la que se practicaban hace años atrás. Por este motivo, no parece que este argumento sea válido para la industria del juego.

En cuarto lugar, la eficiencia es una de las razones para apoyar los monopolios. Este argumento señala que, aunque no sea completamente deseable, algunas industrias tienden al monopolio (u oligopolio) debido a cuestiones de eficiencia. Veamos por ejemplo la industria del petróleo. Si bien la explotación del petróleo puede ser considerada como una actividad de interés nacional o estratégica por los países, la misma se desarrolla con una estructura oligopólica por cuestiones de eficiencia en base a la disponibilidad de recursos. Los países de la OPEP son mucho más eficientes a la hora de extraer el petróleo de sus cortezas terrestres y ello les permite influir en los precios internacionales a nivel mundial, muchas veces incluso obligando a ciertas empresas a salir del mercado por cuestiones de rentabilidad. Por ejemplo, con un petróleo a U$D 25, muchas empresas no son rentables, mientras que para los países de la OPEP si lo es. En la industria del juego, sin embargo, este argumento no es válido ya que los monopolios (u oligopolios) no se han formado por cuestiones de eficiencia, es decir, no es que inicialmente había muchas empresas ofreciendo este tipo de servicios y con el tiempo abandonaron el mercado debido a cuestiones de rentabilidad y eficiencia. Los monopolios relacionados a los juegos de apuestas surgieron, por el contrario, debido a las regulaciones estatales que limitaron la oferta de este tipo de servicios.

Finalmente, un quinto argumento en favor de las estructuras monopólicas tiene que ver con que pueden ser beneficiosos si están sujetos a normas estatales estrictas, ya que así son más fácilmente controlables y así, también, es más sencillo para las entidades gubernamentales apropiarse de las rentas extraordinarias que ciertas actividades pueden tener bajo este tipo de estructuras de mercado. Este

argumento ha sido utilizado con gran frecuencia en la industria de los juegos con apuestas y es sin duda el que más se ajusta a la misma. El hecho de que el juego tenga ciertas repercusiones negativas en términos de patologías adictivas, llevó a muchos gobiernos a controlar este tipo de actividades y, muchas veces, éstos encontraron que una forma sencilla de hacerlo era implementando un sistema de licencias que limitara la oferta disponible y que le permitiera al estado capturar la renta extraordinaria a través de impuestos o tasas específicas de la industria. Este tipo de argumento está muy difundido en la Unión Europea, por ejemplo, donde se autorizó formalmente a los Estados miembros a "restringir la competencia siempre que el objetivo principal sea proteger a los ciudadanos contra las consecuencias involuntarias negativas asociadas con las actividades de juegos con apuestas" (Eadington 2007). Además, debido al estado de monopolio privado con altas tasas de impuestos o a monopolios de propiedad estatal, muchas industrias de juego de la UE se han convertido en contribuyentes importantes a las arcas del gobierno o, incluso, en herramientas para financiar "causas nobles". Este tipo de restricciones, sin embargo, ha derivado en enormes disputas entre las empresas y los estados en el marco del Tribunal de Justicia Europeo (Eadington 2007).

Como se desprende de lo dicho hasta aquí, prácticamente ninguno de los fundamentos que sostienen a idea de que un mercado monopólico es una buena opción aplica a la industria del juego. Por el contrario, lo que sucede es que los mercados monopólicos respecto a los juegos con apuestas presentan precios más altos de los que habría en circunstancias más competitivas y, además, reducen la calidad y la oferta disponible de alternativas para los jugadores, sean recreativos o problemáticos. En ese sentido, el estudio de Edington (2007) sobre las políticas en los juegos con apuestas en la Unión Europea señala que no hay evidencia científica que muestre que las políticas que limitan la competencia en el mercado del juego hayan sido efectivas para proteger a la sociedad de sus consecuencias negativas, argumento en el que fueron justificadas gran parte de estas políticas restrictivas. Tampoco hay evidencia empírica que muestre que una estructura competitiva llevará a una situación mejor en relación al juego problemático de la que hay ahora. Estas continúan siendo preguntas que los estudios al respecto deben responder. Lo que sí es un poco más claro es que el impacto económico de una política de liberalización del juego tiende a ser positivo, ya que como dijimos anteriormente, veríamos un servicio de mejor calidad y precios más bajos, lo que beneficiaría a los jugadores recreativos). El impacto sin duda sería positivo desde el punto de vista de la pérdida de eficiencia y la reducción del excedente del consumidor que involucran los mercados monopólicos. Estas consecuencias económicas negativas deberían sopesarse contra los inconvenientes que supuestamente traería una liberalización respecto al juego problemático. También es importante hacer un análisis costo-beneficio que compare los beneficios sociales de una política de monopolio contra sus pérdidas económicas.

La evolución del distrito de Macao, en China, es de particular interés para realizar análisis de este tipo y para entender cuáles pueden ser los beneficios de una liberalización controlada de la industria del juego. Allí, en 1999, luego del traspaso de Portugal a China, la Región Administrativa Especial de Macao

decidió reformar y expandir la industria de casinos a través de modificaciones en la legislación. El sistema se volvió mucho más competitivo, reflejando en algunos aspectos la situación de Las Vegas, a quien en 2007 superó en términos de ganancias en la industria del juego. En Macao, el desarrollo de la industria turística de la mano de los casinos fue muy importante y hoy representa aproximadamente el 50% de los ingresos del distrito.

## 5. Conclusiones

Tal como planteamos al inicio de este artículo, el objetivo del mismo era darle al lector una mejor comprensión acerca de los motivos para regular la industria del juego y acerca de las regulaciones existentes a lo largo del mundo. Como hemos comentado, las regulaciones tienen impactos sociales y económicos que no siempre son los buscados por aquellos que introdujeron las regulaciones y por eso no siempre cumplen el pronóstico para el cual han sido diseñadas. Otras veces, sin embargo, sí ayudan a mitigar los impactos negativos que los juegos con apuestas pueden tener sobre la economía y la sociedad e, incluso, pueden contribuir a generar un contexto próspero para que la actividad genere externalidades positivas en otros ámbitos.

A modo de resumen, presentamos entonces la Tabla 4 de la página siguiente. Allí, se pueden observar las regulaciones específicas más frecuentes hacia la industria del juego (columna 1), las razones socioeconómicas que motivan la intervención pública (columna 2), las justificaciones más específicas de cada regulación (columna 3), el impacto, según es positivo, negativo o incierto (columna 4) y, finalmente, sus efectos. En algunas ocasiones, una misma regulación ha sido introducida dos o más veces, pero eso se debe a que puede que el impacto varíe según el motivo o razón que se utilice para justificarla. Por ejemplo, como hemos discutido, los límites horarios impuestos sobre los casinos tienen un impacto positivo cuando su justificación reside en el argumento proveniente de la neurociencia que señala que un juego prolongado promueve la irracionalidad y, por lo tanto, el límite horario lo que busca el limitar el juego irracional y compulsivo. Sin embargo, cuando la restricción horaria se fundamente en limitar la oferta de juegos, su resultado o impacto es incierto puesto que no hay evidencia empírica que permita afirmar que una mayor disponibilidad de juegos genera mayor cantidad de jugadores problemáticos, mientras que sí afecta a los jugadores recreativos que buscan alternativas de entretenimiento.

Otro claro ejemplo viene dado por las restricciones publicitarias. Como señalamos anteriormente, no solo en el juego sino también en otros ámbitos, el efecto de las publicidades o propagandas es controversial. En el caso de los juegos con apuestas, no está claro si una mayor cantidad de publicidades respecto a los mismos deriva en una mayor cantidad de jugadores problemáticos o patológicos. Sin embargo, su efecto sí es positivo cuando lo que busca es informar a los jugadores, sean

problemáticos o recreativos, respecto a los posibles efectos negativos de la actividad, así como también respecto a la oferta y los precios disponibles.

A lo largo del estudio hemos hecho énfasis, primero, en las fallas de mercado que justifican la intervención del estado en la industria del juego, así como también las consecuencias de no contar con ninguna regulación (el desarrollo del juego ilegal); segundo, hemos hecho un repaso de las principales regulaciones a nivel internacional, analizando también su impacto o efecto sobre la sociedad y sobre la economía (las cuales resumimos en la tabla anterior). Desde este punto de vista, es importante pensar en cómo debe encararse el proceso regulatorio para aumentar las posibilidades de que las medidas tengan el efecto deseado. Tal como señala Michael A. Belletire en el reporte US National Gambling Impact Study Commission (2009), los gobiernos han establecido una variedad de estructuras regulatorias pero no está del todo claro que se hayan guiado por una política de juego coherente o incluso que quienes tomaron las decisiones hayan tenido una idea clara del propósito público más amplio que deseaban promover. La regulación más bien surgió de decisiones incrementales y desconectadas, a menudo tomadas en respuesta a cuestiones acuciantes del momento, más que a un análisis y evaluación sobre las necesidades, objetivos y riesgos en el largo plazo. Esto muestra la importancia de adoptar un enfoque integral a la hora de construir un marco regulatorio. Como sucede en muchos países (incluyendo por supuesto a la Argentina), generalmente nos encontramos con variados niveles de autoridad estatal (municipal, provincial, nacional) y la coordinación entre ellos es mucho más la excepción que la regla. Particularmente en la industria del juego, las provincias tienen una gran autonomía para imponer regulaciones, pero, a su vez, la Nación conserva cierto poder también para adoptar políticas al respecto, normalmente de índole más general. Esto hace que, si se quiere ser práctico a la hora de hacer efectivas las regulaciones, deban complementarse las legislaciones provinciales y nacionales. Para ello es fundamental plantear claramente los objetivos de las políticas públicas orientadas a regular la industria del juego. Esto permitirá adoptar medidas que tengan "un mismo rumbo" y que por lo tanto sean compatibles las unas con las otras. El federalismo que existe tanto en países como Argentina o Canadá hasta en otros como Estados Unidos o Australia pueden ser más fuerte o más débil según el caso en términos de autonomías provinciales a la hora de regular, pero en todos los casos requiere que las medidas a nivel estadual y a nivel nacional se complementen y sean integradas unas con otras dentro de un marco regulatorio general. De nada sirve tener un amplio marco de políticas si las mismas plantean objetivos contradictorios entre sí.

**Tabla 4: resumen de regulaciones, razones e impactos.**

| Regulación | Razón socioeconómica | Justificación específica | Impacto | Efecto de la regulación |
|---|---|---|---|---|
| Cobro de entrada | Externalidad negativa | Limitar acceso al juego | Negativo | Distorsionan la demanda de jugadores recreativos |
| Cobro de entrada | Externalidad negativa | Limitar acceso al juego | Negativo | Intensifican juego problemático |
| [Auto] Exclusión | Limitar juego problemático | Limitar acceso al juego | Positivo | Limita el juego problemático |
| Límite de edad | Externalidad negativa | Salud - Neurociencia | Positivo | Limita acceso a grupos vulnerables |
| Límite de horario | Limitar juego problemático | Salud - Neurociencia | Positivo | Juego prolongado promueve irracionalidad |
| Límite de horario | Limitar juego problemático | Limitar acceso al juego | Incierto | Limita acceso al juego a JP y recreativos por igual |
| Restricciones publicitarias | Externalidad negativa | Evitar difusión del juego | Negativo | Dificulta elección informada a jugadores recreativos |
| Restricciones publicitarias | Externalidad negativa | Promover juego responsable | Incierto | No se ha comprobado su efecto empíricamente |
| Obligaciones publicitarias | Asimetría de información | Jugadores informados | Positivo | Promueve elección informada y ambiente responsable |
| Restricción al monto | Limitar juego problemático | Reducir problemas económicos | Positivo | Limita las consecuencias adicción o dependencia |
| Máquinas responsables | Limitar juego problemático | Concientiza a jugadores | Positivo | Limita juego compulsivo/problemático |
| Impuestos altos | Externalidad negativa | Limitar acceso al juego | Negativo | No reduce juego problemático/ perjudica a jugadores recreativos |
| Restricción a la ubicación | Externalidad negativa | Limitar acceso al juego | Negativo | Evita desarrollo del turismo/ infraestructura |
| Restricción a la ubicación | Externalidad negativa | Limitar acceso al juego | Positivo | Protege a grupos vulnerables |
| Regulación "verde" | Externalidad negativa | Cuidado del medio ambiente | Positivo | Limita el daño medioambiental |
| Sistema de licencias | Externalidad negativa | Limitar juego problemático | Incierto | ¿Mercado competitivo o imperfecto? Falta evidencia |
| Sistema de licencias | Externalidad negativa | Fortalecer control estatal | Mixto | Facilita control, pero aumenta poder de mercado |
| Política de precios altos | Poder de mercado | Reducir participación en juegos | Negativo | Perjudica jugadores recreativos |
| Política de monopolio | Poder de mercado | Reducir participación en juegos | Negativa | Disminuye la calidad y aumenta los precios de jugar |
| Mercado [más] competitivo | Poder de mercado | Reducir el poder de mercado | Incierto | Falta evidencia empírica para sostener que una liberalización del juego tiene un impacto positivo |
| Prohibición | Limitar juego problemático | Prohibir el juego con apuestas | Negativo | Fomenta el juego ilegal, donde el juego problemático es más frecuente |

En segundo lugar, y una vez planteados los objetivos de las regulaciones, es imprescindible realizar un análisis costo beneficio que permita distinguir cuáles son las políticas adecuadas a implementar a la hora de regular la industria. El costo beneficio debe hacerse contemplando las ganancias y las pérdidas económicas que puede ocasionar la ausencia o la presencia de ciertas regulaciones, así como también los efectos que las mismas puedan tener sobre la opinión pública y la capacidad gubernamental de hacer cumplir dichas normas.

Esto último nos lleva a resaltar otro aspecto que no se debe perder de vista: las fallas de gobierno. Así como hemos utilizado el término "fallas de mercado" en el capítulo 2 para referirnos a aquellas situaciones donde los mercados operar erróneamente y eso genera consecuencias para los consumidores, utilizamos el término "fallas de gobierno" para referirnos a aquellas situaciones donde las políticas gubernamentales fallan en su objetivo, distorsionando por lo tanto su razón de ser y generando a veces incluso mayores daños de los que buscan prevenir. Es el caso, como mencionamos anteriormente, de las políticas destinadas a reducir el volumen de juego en ciertas comunidades a través de un sistema de licencias. En ese caso, y de no existir un efectivo paquete de regulaciones complementarias, las personas que presentan trastornos relacionados a los juegos con apuestas terminan siendo doblemente perjudicadas: por un lado, presentan los problemas relacionados a su adicción con el juego y por otro, al jugar, están pagando un sobre precio que los lleva a gastar aún más dinero del que gastarían si hubiera mayor oferta y los costos de jugar fueran menores. En este caso entonces, el gobierno no solo no logra proteger a los ludópatas, sino que los daña más aun generando mercados monopólicos u oligopólicos debido a un marco regulatorio mal implementado y poco efectivo, al no contemplar que los costos y beneficios de su implementación.

Por último, es importante hacer una aclaración respecto a lo dicho sobre la importancia del consenso social que requieren determinadas medidas de política pública. Si bien es relevante que las regulaciones implementadas tengan cierto consenso dentro de la sociedad, ya que de lo contrario podrían ser resistidas y por lo tanto poco efectivas, este consenso debe construirse en base a una difusión amplia y justa de toda la información relevante referida a la industria del juego con apuestas. Como señalamos anteriormente, muchas veces existe un tabú frente a estos temas en base a la falta de información que lleva a generar un sesgo negativo sobre los juegos de apuestas, que ignora o sub-valora los efectos positivos que este tipo de industrias tienen sobre la economía, la creación de empleo y el desarrollo de actividades complementarias como el turismo, la oferta gastronómica y hotelera, a lo que ya hicimos referencia. Muchas veces se utilizan argumentos por fuera de la racionalidad económica para establecer regulaciones, que solo tienen un efecto dañino sobre la sociedad en su conjunto. La ética y la moral, si bien importantes en muchos ámbitos, poco tienen que ver con un análisis exhaustivo de los costos y beneficios sociales de las regulaciones a la industria del juego y, por lo tanto, deben pasar necesariamente a un segundo plano a la hora de crear un efectivo marco regulatorio en la industria.

# Referencias


Anderson S, Dobbie F, Reith G. (2009). “Recovery from problem gambling: a qualitative study.” Edinburgh: Scottish Centre for Social Research.

Anderson, P., De Bruijn, A., Angus, K., Gordon, R., & Hastings, G. (2009). Impact of alcohol advertising and media exposure on adolescent alcohol use: A systematic review of longitudinal studies. Alcohol and Alcoholism, 44(3), 229-243.

Auer MM, Griffiths MD. (2013). Voluntary limit setting and player choice in most intense online gamblers: an empirical study of gambling behaviour. J Gamb Stud. 29:647–660.

Auer MM, Griffiths MD. (2014). An empirical investigation of theoretical loss and gambling intensity. J Gamb Stud. 30:879–887.

Becker, Gary S & Murphy, Kevin M, (1988). "A Theory of Rational Addiction," Journal of Political Economy, University of Chicago Press, vol. 96(4), pages 675-700, August.

Binde, Per & Romild, Ulla (2018). Self-Reported Negative Influence of Gambling Advertising in a Swedish Population-Based Sample. Journal of Gambling Studies.

Binde, Per (2011) "What are the most harmful forms of gambling? Analysing problem gambling prevalence surveys" (Working Paper, CEFOS, Center for Public Sector Research , 2011), 27.

Binde, Per (2014) "Gambling advertising: A critical research review. London: The Responsible Gambling Trust"

Binde, Per (2017) “A bibliography of empirical studies on gambling advertising”

Blaszczynski A, Gainsbury SM, Karlov L. (2014). Blue gum gaming machine: an evaluation of responsible gambling features. J Gamb Stud. 30:697–712.

Braverman J, LaPlante DA, Nelson SE, Shaffer HJ. (2013). Using cross-game behavioral markers for early identification of high-risk Internet gamblers. Psychol Addict Behav. 27:868–877.

Broda A, Laplante DA, Nelson SE, Labrie RA, Bosworth LB, Shaffer HJ. (2008). Virtual harm reduction efforts for Internet gambling: effects of deposit limits on actual Internet sports gambling behavior. Harm Reduct J. 5:27.

Capetillo Ventura, Nelly y Sarith Jalil Pérez (2014) “Juego patológico, depresión y trastorno de personalidad: caso clínico en una mujer joven” Rev Biomed 2014; 25:92-97.



Capetillo Ventura, Nelly y Sarith Jalil Pérez (2014) “Juego patológico, depresión y trastorno de personalidad: caso clínico en una mujer joven” Rev Biomed 2014; 25:92-97.

Chazin, Rebeca, Goldman, Rosa, McAuliffe, Lucy Y Onuzo, Ngozika (2012) “Casinos: An Ecological Gamble. The Environmental Implications of Allowing Resort Casinos in Massachusetts”, Smith College, Environmental Science & Policy 312, May 2012

Chazin, Rebecca; , Rosa Goldman, Lucy McAuliffe, Ngozika Onuzo (2012). “Casinos: An Ecological Gamble”, Smith College Environmental Science & Policy 312 May 2012.

Clemens, Franziska & Hanewinkel, Reiner & Morgenstern, Matthis. (2016). Exposure to Gambling Advertisements and Gambling Behavior in Young People. Journal of Gambling Studies. 33.

Coase, Ronald (1964). "The Regulated Industries: Discussion," American Economic Review, 54(2), p. 195

Currie S, Hodgins D, Wang J, el-Guebaly N, Wynne H, Chen S. (2006) Risk of harm among gamblers in the general population as a function of level of participation in gambling activities. Addiction 101:570–580.

Currie SR, Hodgins DC, Casey DM, el-Guebaly N, Smith GJ, Williams RJ, Wood RT. (2012). Examining the predictive validity of low risk gambling limits with longitudinal data. Addiction 107:400–406.

de Bruin D, C.J.M. Meijerman, F.R.J. Leenders, R.V. Braam (2005), "Verslingerd aan meer dan een spel" (Report, Universiteit Tilburg, WODC and Ministerie van Justitie, Drug Research, 2005), 9-146.

Delfabbro PH, Borgas M, King D. (2012). Venue staff knowledge of their patrons' gambling and problem gambling. J Gamb Stud. 28:155–169.

Delfabbro PH, Winefield AH. (1999). Poker-machine gambling: an analysis of within session characteristics. Br J Psychol. 90:425–439.

Dragicevic S, Percy C, Kudic A, Parke J. (2015). A descriptive analysis of demographic and behavioral data from internet gamblers and those who self-exclude from online gambling platforms. J Gamb Stud. 31:105–132.

Eadington, William R (1998). “The Spread of Casinos and Their Role in Tourism”, Contemporary Issues in Tourism Development, University of Nevada, Reno.

Eadington, William R. (1999). “The Economics of Casino Gambling”, Journal of Economic Perspectives, Volume 13, Number 3, Summer 1999, Pages 173–192.

Eadington, William R., (2007). "Gambling Policy in the European Union: Monopolies, Market Access, Economic Rents, and Competitive Pressures among Gaming Sectors in the Member States", UNR Joint Economics Working Paper Series Working Paper No. 07-005.

Echeburúa E, Salaberría K, Cruz-Sáez M. (2014b) “Nuevos retos en el tratamiento del juego patológico.” Terapia Psicológica. 2014; 32: 31-40.

Eggert, Kurt, (2009), “Which Should Come First, Harm Minimization or Consumer Protection for Gamblers?”, For Discovery 09 – Responsible Gambling Council, Niagara Falls, Canada, 2009, Chapman University School of Law

Forrest, David, (2010). "Competition, The Prince Of Gambling And The Social Cost Of Gambling", a briefing paper presented to the European Gaming and Betting Association by David Forrest Professor of Economics University of Salford, UK February, 2010.

Gainsbury SM, Aro D, Ball D, Tobar C, Russell A. (2015). Determining optimal placement for pop-up messages: evaluation of a live trial of dynamic warning messages for electronic gaming machines. Int Gamb Stud. 15:141–158.

Gainsbury, S. M. (2014). Review of self-exclusion from gambling venues as an intervention for problem gambling. Journal of Gambling Studies, 30(2), 229–251.

Gainsbury, S. M., Russell, A., Hing, N., Wood, R., & Blaszczynski, A. (2013). The impact of internet gambling on gambling problems: A comparison of moderate-risk and problem Internet and non-Internet gamblers. *Psychology of Addictive Behaviors*, 27(4), 1092-110

Griffiths, Mark D. (diciembre de 2003), "Problem Gambling", en The Psycologist, Nottingham Trent University.

Hanss, D., Mentzoni, R. A., Griffiths, M. D., & Pallesen, S. (2015). The impact of gambling advertising: Problem gamblers report stronger impacts on involvement, knowledge, and awareness than recreational gamblers. Psychology of Addictive Behaviors, 29(2), 483–491.

Hayer, T., & Meyer, G. (2011). Self-exclusion as a harm minimization strategy: Evidence for the casino sector from selected European countries. Journal of Gambling Studies,27(4), 685–700.

Hayer, Tobías, Meyer, Gerhard, (2010). “Self-Exclusion as a Harm Minimization Strategy: Evidence for the Casino Sector from Selected European Countries, Journal of Gambling Behavior 27(4):685-700 · December 2010

Heiens, R. 1993. The influence of newspaper, radio and television publicity on sales of the state of Colorado’s lottery product, Lotto. Tallahassee: Florida State University.

Hing N, Cherney L, Gainsbury SM, Lubman DI, Wood RT, Blaszcynski A. (2015). Maintaining and losing control during Internet gambling: a qualitative study of gamblers' experiences. New Media Soc. 17:1075–1095.

Hing N, Nuske E. (2012b). Responding to problem gamblers in the venue: role conflict, role ambiguity, and challenges for hospitality staff. J Hum Resour Hospital Tour. 11:146–164.

Hing, N., & Nuske, E. (2012). The self-exclusion experience for problem gamblers in South Australia. Australian Social Work, 65(4), 457–473.

Hing, N., Russell, A., Tolchard, B., & Nuske, E. (2015). Are there distinctive outcomes from self-exclusion? An exploratory study comparing gamblers who have self-excluded, received counselling, or both. International Journal of Mental Health and Addiction,13(4), 481–496.

Hing, N., Vitartas, P., Lamont, M., & Fink, E. (2014). "Adolescent exposure to gambling promotions during televised sport: An exploratory study of links with gambling intentions." International Gambling Studies, 14(3), 374–393.

Ian, J. (1995) "Casinos battle for Asia's high-rollers" Asia Business, 31 (11) (1995), pp. 48-51

Ida, Takanori, (2010), Anomaly, impulsivity, and addiction, Journal of Behavioral and Experimental Economics (formerly The Journal of Socio-Economics), 39, issue 2, p. 194-203

Israeli, Aviad A., Mehrez, Abraham (2000). "From illegal gambling to legal gaming: casinos in Israel", Journal of Tourism Management 21, páginas 281-291, 2000.

JLARC. 2012. Lottery marketing & incentive pay: Jackpot and economy, not advertising or beneficiary change, appear to impact ticket sales. Preliminary report. Olympia, WA: State of Washington Joint Legislative Audit & Review Committee (JLARC).

Kim, Y., W.-N. Lee & J.-H. Jung. 2013. Changing the stakes: A content analysis of Internet gambling advertising in TV poker programs between 2006 and 2010. Journal of Business Research 66(9), 1644-1650.

Kim, Y., W.-N. Lee & J.-H. Jung. 2013. Changing the stakes: A content analysis of Internet gambling advertising in TV poker programs between 2006 and 2010. Journal of Business Research 66(9), 1644-1650

Kindleberger, Charles. Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises. 5th edition. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2005.

Kotter, R., Kräplin, A. & Bühringer, G. (2018) Casino Self- and Forced Excluders' Gambling Behavior Before and After Exclusion , Journal of Gambling Studies (2018) 34-2, 597-615

Ladouceur R, Sévigny S. (2009). Electronic gambling machines: influence of a clock, a cash display, and a precommitment on gambling time. J Gamb Issues. 23:31–41.

Ladouceur Robert, Paige Shaffer, Alex Blaszczynski, Howard J. Shaffer. (2017) Responsible gambling: a synthesis of the empirical evidence. Addiction Research & Theory 25:3, pages 225-235.

Ladouceur, R., Sylvain, C., & Gosselin, P. (2007). Self-exclusion program: A longitudinal evaluation study. Journal of Gambling Studies, 23, 85–94.

LaPlante DA, Gray HM, LaBrie RA, Kleschinsky JH, Shaffer HJ. (2012). Gaming industry employees' responses to responsible gambling training: a public health imperative. J Gamb Stud. 28:171–191.

LaPlante DA, Nelson SE, LaBrie RA, Shaffer HJ. Stability and progression of disordered gambling: Lessons from longitudinal studies. The Canadian Journal of Psychiatry/La Revue canadienne de psychiatrie. 2008;53:52–60.

Lee, C.K., Back K.J., 2006. "Examining structural relationships among perceived impact, benefit, and support for casino development based on 4 year longitudinal data", Tourism Management, 27 (3) (2006), pp. 466-480.

Lee, Hyung-Seok; Jennifer Lee Lemanski & Jong Woo Jun (2008) “Role of Gambling Media Exposure in Influencing Trajectories Among College Students” in Journal of Gambling Behavior 24(1):25-37 · April 2008 with 66

Lopez-Gonzalez, H., & Griffiths, M. D. (2017). “Cashing out in sports betting: Implications for problem gambling and regulation.” Gaming Law Review, 21(4), 323–326.

Lorains F, Cowlishaw S, Thomas S. (2011) “Prevalence of comorbid disorders in problem and pathological gambling: systematic review and meta-analysis of population surveys”. Addiction. 2011; 106: 490–498.

Lorains FK, Cowlishaw S, Thomas SA. (2011) “Prevalence of comorbid disorders in problem and pathological gambling: systematic review and meta-analysis of population surveys.” Addiction. 2011 Mar;106(3):490-8.

McAllister, Ian, 2013. "Public opinion towards gambling and gambling regulation in Australia", Journal of International Gambling Studies, 26 Oct 2013, Published online.

McCool, S.F., Martin S.R. (1994). "Community attachment and attitudes toward tourism development", Journal of Travel Research, 32 (3) (1994), pp. 29-34.

Mizerski, D. & K. Mizerski. 2001. The effect and implications for a stochastic pattern of lotto game play. International Gambling Studies 1(1), 132-149.

Mizerski, D., R. Miller, K. Mizerski & D. Lam. 2004. The stochastic nature of purchasing a state’s lottery products. Australasian Marketing Journal 12(3), 56-69.

Moshe Bensimon, Alon Baruch and Natti Ronel, (2013) "The experience of gambling in an illegal casino: the gambling spin process", European journal of criminology, 10(1) (2013): 3-21.

Munoz Y, Chebat JC, Borges A. (2013). Graphic gambling warnings: how they affect emotions, cognitive responses and attitude change. J Gamb Stud. 29:507–524.

Munoz, Y.R. 2009. An investigation into the sales-advertising relationship: The state lottery case. Austin: University of Texas.

Nelson SE, Kleschinsky JH, LaBrie RA, Kaplan S, Shaffer HJ. (2010) One decade of self-exclusion: Missouri casino self-excluders four to ten years after enrollment. J Gamb Stud. 26:129–144.

Nelson SE, Laplante DA, Peller AJ, Schumann A, Labrie RA, Shaffer HJ.2008. Real limits in the virtual world: self-limiting behavior of Internet gamblers. J Gamb Stud. 24:463–477.

Nelson, J. P. (2010). What is learned from longitudinal studies of advertising and youth drinking and smoking? A critical assessment. International Journal of Environmental Research & Public Health, 10(3), 870-926.

Nelson, J. P. (2011). Alcohol marketing, adolescent drinking, and publication bias in longitudinal studies: A critical survey using meta-analysis. Journal of Economic Surveys,25(2), 191-232.

Nelson, Sarah E. , John H. Kleschinsky, Richard A. LaBrie, Sara Kaplan & Howard J. Shaffer (2009) "One Decade of Self Exclusion: Missouri Casino Self-Excluders Four to Ten Years after Enrollment" Journal of Gambling Studies DOI 10.1007/s10899-009-9157-5.

Nicholas, M.W., 1998. "The impact of deregulation on casino wins in Atlantic City", Review of Industrial Organization, 13 (6) (1998), pp. 713-726.

Nowatzki, N. R., & Williams, R. J. (2002). Casino self-exclusion programmes: A review of the issues. International Gambling Studies, 2, 3–25.

Nower, L. M., & Blaszczynski, A. P. (2006). Characteristics and gender differences among self-excluded casino problem gamblers: Missouri data. Journal of Gambling Studies, 22(1), 81–99

Orbach, Barak, What Is Government Failure? (May 15, 2013). 30 Yale Journal on Regulation Online 44 (2013); Arizona Legal Studies Discussion Paper 13-10.

Panzer, Simon, Wardle, Heather (2011), "The Comparative Effectiveness of Regulatory Approaches and The Impact of Advertising on Propensity for Problem Gambling", Responsible Gambling Fund, Londres.

Philander, Kahil S. (2013), "A normative Analysis of Gambling Tax Policy", UNLV Gaming Research & Review Journal, Volume 17 Issue 2, Páginas 17 a 26.

Philander, Kahil S. (2017), "Entry Fees as a Responsible Gambling Tool: An Economic Analysis", UNLV Gaming Research & Review Journal, Volume 21 Issue 1, Páginas 43 a 48.

Quilty LC, Avila Murati D, Bagby RM.2014. Identifying indicators of harmful and problem gambling in a Canadian sample through receiver operating characteristic analysis. Psychol Addict Behav. 28:229–237.

Rephann, Terance James, Dalton, Margaret, Stair, Anthony e Isserman, Andrew (1999), "Casino Gambling as an Economic Development Strategy", en Turism Economics, febrero 1999.

Rogier G, Velotti P (2018) "Conceptualizing gambling disorder with the process model of emotion regulation." J Behav Addict. 2018 Jun 1;7(2):239-251.

Samuelsson Eva, Kristina Sundqvist & Per Binde (2018) Configurations of gambling change and harm: qualitative findings from the Swedish longitudinal gambling study (Swelogs), Addiction Research & Theory, 26:6, 514-524.

Sheng, M & Gu C. (2018) “Economic growth and development in Macau (1999–2016): The role of the booming gaming industry,” Cities, Volume 75, Pages 72-80.

Snaith, T., Haley A., 1999. "Residents' opinions of tourism development in the historic city of York, England", Tourism Management, 20 (5) (1999), pp. 595-603.

South African National Gambling Board (NGB), “The Economic Impact of Legalised Gambling in South Africa” (2013).

Starcevic V, Khazaal Y (2017) “Relationships between Behavioural Addictions and Psychiatric Disorders: What Is Known and What Is Yet to Be Learned?” Front Psychiatry. 2017 Apr 7;8:53.

Stone, H.W. 2000. An Analysis of Selected Determinants of Texas Lottery Revenue. San Marcos: Applied Research Project, Texas State University.

Svensson J, Romild R. Incident Internet gambling in Sweden: Results from the Swedish longitudinal gambling study. International Gambling Studies. 2011;11:257–375.

Sykes, Krista, Chaser Gaffney, Tom Sykes, and Israel Posner (2014). "Sustainability in casino design and operation: “green” is good for the bottom line", World Journal of Science, Technology and Sustainable Development, Vol. 9 Issue: 1, pp.64-72.

Tessler, Andrew, El Beyrouty, Kareen y Crapnell, Natasha, “Impact of Illegal Gambling in Honk Kong”, Oxford Economics, Abril de 2016.

Thompson, William N. and Prentice, Catherine (2013) "Should Casinos Exist as Monopolies or Should Casinos be in Open Markets?," *UNLV Gaming Law Journal*: Vol. 4 : Iss. 1 , Article 4.

Uquillas, Carlos Alfredo, “Diagnóstico y Análisis del Impacto de los Casinos en el Ecuador”, Ministerio de Salud Pública de Ecuador, 2011.

US National Gambling Impact Study Commission Final Report (2009). Chapter 3 “Gambling Regultaion”, Page 3. Link a versión online: https://govinfo.library.unt.edu/ngisc/reports/fullrpt.html

Victorian Auditor-General’s Report, “Taking Action on Problem Gambling: a Strategy for Combating Problem Gambling in Victoria”, julio de 2010.

Volberg, Rachel A. (1996) "Gambling and problem gambling in New York: A 10-year replication survey, 1986 to 1996" (New York Replication Report, Gemini Research, 1996), 67.

Volberg, Rachel A. (1997) "Gambling and problem gambling in Mississippi" (Social Research, Mississippi Council on Compulsive Gambling, Gemini Research, 1997), 48.)

Volberg, Rachel A. (2001) "Prevalence and risks of pathological gambling in Sweden", Acta Psychiatrica Scandinavica, 104 (2001): 250-6.

Volkow, Nora D., Koob, George, McLellan, Thomas y Longo, Dan L. (2016), "Neurobiologic Advances from the Brain Disease Model of Addiction", article review en The New England Journal of Medicine, 374:363-371.

Wan, Yim King Penny, Xin Crystal Li, y Weng Hang Kong (2011), “Social impacts of casino gaming in Macao: A qualitative analysis”. Tourism 59: 63–82.

William, Robert, Belanger, Yale y Arthur, Jennifer (2011), “Casinos and Economic Well-Being: Evaluating The Alberta First Nations’ Experience”, The Journal of Gambling Business and Economics (2011) Vol 5 No 1 pp 23-46.

Xuan Z., Shaffer HJ. (2009) "How do gamblers end gambling: longitudinal analysis of Internet gambling behaviors prior to account closure due to gambling related problems". J Gamb Stud. 25:239–252.

Yong Henry H Y & David Chim (2013). “The relationship between casino proximity and problem gambling.” Asian Journal of Gambling Issues and Public Health20133:2.

Youn, Seounmi & Faber, Ronald & Shah, Dhavan. (2000). Restricting Gambling Advertising and the Third-Person Effect. Psychology & Marketing - PSYCHOL MARKET. 17. 633-649. 10.1002/(SICI)1520-6793(200007)17:73.

Zhang, P. 2004. Over- or Under-Advertising by State Lotteries. Doctoral dissertation, University of Maryland.