



ANÁLISIS DEL MERCADO DE JUEGO ILEGAL EN ARGENTINA

Febrero de 2016

CONTENIDO

| | | |
|----|---|----|
| 1. | Las bases antropológicas del juego..... | 3 |
| a. | La Sociabilidad..... | 3 |
| b. | Las Fiestas | 8 |
| c. | Los Juegos de Azar y las Apuestas..... | 13 |
| d. | Breve Historia del Juego | 15 |
| e. | El Problema de la Ludopatía | 21 |
| 2. | Intervención del Estado..... | 24 |
| 3. | El Mercado de Juego Legal en Argentina | 27 |
| a. | Marco Legal y Regulatorio | 27 |
| 1. | Ciudad Autónoma de Buenos Aires..... | 27 |
| 2. | Provincia de Buenos Aires..... | 28 |
| b. | Estándares Internacionales..... | 29 |
| c. | Evolución y Estructura del Juego Legal | 30 |
| d. | Tamaño del Mercado Legal | 31 |
| e. | Recaudación del Juego y Proceso Presupuestario..... | 36 |
| 4. | El Mercado de Juego Ilegal en Argentina | 39 |
| a. | Casinos..... | 39 |
| b. | Quiniela..... | 40 |
| a. | Ciudad Autónoma de Buenos Aires..... | 41 |
| b. | Provincia de Buenos Aires..... | 43 |
| 5. | El Juego Online | 48 |
| a. | Contexto | 48 |
| b. | La Regulación de la Industria | 49 |
| c. | Algunas Experiencias Internacionales | 51 |
| d. | El Caso Argentino | 54 |
| 6. | Discusión..... | 59 |
| a. | El Juego Responsable | 59 |
| b. | Conclusiones y Recomendaciones | 60 |
| | Bibliografía..... | 63 |
| | Anexo Metodológico..... | 65 |

1. Las bases antropológicas del juego

El juego es un elemento social y muchas veces se da en un contexto festivo. En esta línea, a continuación se analizarán tres puntos: 1) repensar la sociabilidad en la vida humana: ¿somos seres sociales? ¿por qué nos cuesta tanto convivir? ¿existe una o varias formas válidas de convivir?; 2) el sentido de lo festivo: ¿hay algo para festejar? ¿el juego es una forma de festejar?; y 3) la actividad propia del juego de azar; y más precisamente, el juego por dinero, el juego de apuesta. Se tratará de definir y de hacer un breve rastreo histórico del juego de azar sobre su origen y desarrollo en la historia de la humanidad, para luego centrarse en el juego de apuestas en la Argentina. En cuanto a la reflexión más sistemática se examinará el problema de la ludopatía. En este primer capítulo se utilizará preferentemente el método histórico etnográfico.

a. La Sociabilidad¹

Tenemos que aceptar, como dato primario, que vivimos en sociedad porque no tenemos otra forma de existencia posible. Somos primates del infra orden de los catarrinos. Gregarios, como los monos y los simios. Nacemos en el seno familiar y no somos autosustentables. Además, la convivencia, sana en lo posible, estimula nuestra razón y libertad.

Nos descubrimos incompletos, inacabados. Esta es una de las grandes verdades antropológicas. Estamos marcados por una incompletitud original, por eso nuestra existencia depende de uno, pero también de los otros. Somos así: nacidos en la insuficiencia, muriendo en la insuficiencia, siempre necesitados, siempre a la búsqueda del complemento que nos falta. Sólo Dios es el único ser completo (ya que es comunidad de amor). Muchos filósofos han planteado este tema de una u otra manera. Demos algunos ejemplos: 1) Platón en *El Banquete*, señala el mito del andrógono, en el cual se relata que el hombre primitivo era hermafrodita. Como eran muy poderosos, los dioses los dividieron. Desde entonces estamos buscando a nuestra mitad. La “media naranja” diría el saber popular. 2) Jean Jacques Rousseau sostiene que el hombre es un ser que necesita de los otros, pero señala que la actual forma de convivir es errónea. Por tanto, propone una resocialización: organizar la sociedad para que se pueda ser feliz. 3) Para Hegel, los conceptos de derecho y moralidad son limitados y deben ser asumidos a un nivel superior: la vida ética. La ética es social, ya que la vida más de acuerdo a la razón es la que acepta la vida en común. Ésta se desarrolla en la familia, la sociedad civil y fundamentalmente en el Estado. Esta es “la substancia ética.” Para el pensador suavo, la vida ética plenifica la libertad, completa nuestro modo de socializarnos y se estructura a través de instituciones y leyes—una dimensión espiritual.

¹ Cf. TODOROV, Tzvetan. La vida en común. Ensayo de antropología general. Bs. As. Taurus. 2008. 17-68; 107-114.

Ahora bien, ¿cómo se convive en lo concreto? La rivalidad y la sumisión son dos modos patológicos de relacionarse. Pero estas formas no agotan la variedad de las relaciones humanas. Se pueden propiciar formas dignas de relacionarnos: compañerismo, fraternidad, enamoramiento, amistad, etc. La sociabilidad no es un accidente ni una contingencia; es un elemento esencial de la condición humana. Aunque históricamente muchas veces se la haya vivido pésimamente. Por ejemplo, un juego donde prime la rivalidad o donde sólo se quiera “desplumar” al otro. Pero esta situación no debería hacernos dudar de la verdad de convivir, sino descubrir la dificultad de vivirlo de un modo pleno. Este es el esfuerzo en el que están abocadas las ciencias sociales.

Lo conflictivo de convivir

La dificultad de convivir ha sido planteada por diversos autores. A veces leemos, oímos y también nosotros mismos tenemos momentos donde miramos con pesimismo la convivencia. Se reconoce que el ser humano está atrapado en una red de relaciones sociales que lo desdibujan. Pareciera como si codearnos con los otros seres humanos nos trajera más penas que alegrías. La inquietud, la superficialidad, la vanidad tiñen buena parte de los vínculos humanos. Cuando no, la decepción, el engaño y la ingratitud. El filósofo Séneca decía “cada vez que me junté con los hombres, me volví menos hombre”. Y varias letras de tangos también coinciden con la afirmación anterior.²

A veces la convivencia se vuelva asfixiante, insoportable. Sartre señalaba “el infierno son los demás” o “no hay peor soledad que la de a dos”. Otras veces la coexistencia produce miedo. Desconfiamos unos de otros. Tememos que nos dañen. La vida se convierte en un “matar o morir”. Con demasiada frecuencia lo experimentamos en el mundo laboral. Pero también se puede extender a otros campos: la política, la economía... incluso la familia y el juego.

Esto llevó a que algunos pensadores sostengan que la naturaleza humana es destructiva, depredadora, invasiva. A partir del Renacimiento algunos aplican estas convicciones a la teoría política. Los autores más emblemáticos son Maquiavelo y Hobbes. En el Leviatán, Hobbes realiza una detallada fundamentación de su teoría.³ La sabiduría de las naciones enseña que el hombre es lobo para el hombre. Lo más probable es que el ser humano busque satisfacer sus deseos a costa de los demás. Es por eso que nos tememos. Señalan que nuestro mayor deseo es tener cada vez más poder. Y si no estuviera sujeto a las poderosas prohibiciones de la sociedad y de la

² Por ejemplo el tango Yira yira de Enrique Santos Discépolo, escrito en el difícil 1930, afirma: “Cuando la suerte que es grela, fallando y fallando te largue parado; cuando estés bien en la vía, sin rumbo, desesperado; cuando no tengas ni fe, ni yerba de ayer secándose al sol; cuando rajés los tamangos buscando ese mango que te haga morfar, la indiferencia del mundo (que es sordo y es mudo) recién sentirás. Verás que todo es mentira, verás que nada es amor, que al mundo nada le importa... ¡Yira!... ¡Yira!... Aunque te quiebre la vida, aunque te muerda un dolor, no esperes nunca una ayuda, ni una mano, ni un favor. Cuando estén secas las pilas de todos los timbres que vos apretás, buscando un pecho fraterno para morir abrazado... Cuando te dejen tirado después de cinchar lo mismo que a mí. Cuando manyés que a tu lado se prueban la ropa que vas a dejar...Te acordarás de este otario que un día, cansado, ¡Se puso a ladrar!”

³ Para Hobbes, el deseo de gloria y de poseer pueden llevarnos a la autodestrucción. Por tanto, hay que aprender a dominarlo, a someterlo a intereses más esenciales: la paz social vale más que la posesión inquieta.

moral, el hombre viviría en guerra perpetua con sus semejantes, en una persecución desenfrenada hacia el poder.

Otros escritores proponen una vida sobria y parca con respecto a los demás. Así, cuando Montaigne quiere dar un consejo a sus semejantes, expresa: “Hagamos que nuestra satisfacción dependa de nosotros, desprendámonos de todos los lazos que nos atan al otro, logremos vivir solos en el momento oportuno y hacerlo a nuestro gusto”. Formula que lo más apropiado para el hombre es tener formas menguadas de convivencia. Ser correctos, sí; pero compartir parcialmente. Popularmente se diría “el buey sólo bien se lame”. Incluso, hay quienes toman la conflictividad de la vida con cierto humor. La vida como una tragicomedia, como una ópera bufa: ver lo bueno de lo malo y tomarlo con cierto humor.⁴

Debemos reconocer que a la historia de la humanidad no le falta “letra” para estos argumentos. Pero ¿esto es todo? Reconocemos que los conflictos humanos existen y los hay de distinta intensidad. Y se los puede tomar de muchas maneras. Hay personas que los dramatizan más, otros los toman con humor, otros se enojan, otros se asustan o angustian, etc. Además, “cada uno cuenta el camino como le fue”. De modo que cada uno teoriza, en parte, desde su propia vivencia. Pero ¿es sólo cuestión de suerte? ¿Depende sólo de la propia experiencia?

Condiciones para una sociabilidad digna

Probablemente, el reconocimiento sea un factor relevante. La persona necesita sentirse reconocida. Es por eso que la soledad extrema nos destruye lentamente.⁵ El convivir sin ningún tipo de valoración hace a la convivencia detestable. En algunos casos, esa situación puede sacar lo peor de uno. Algunos buscan en el juego una forma de acompañamiento y reconocimiento.

Una manera deseable de convivir es reconocernos mutuamente. Reconocer al otro y sabernos reconocidos por el otro, fortalece nuestra identidad social. Una buena forma de concretarlo es siendo considerados. Ser deferentes, tener en cuenta al otro, darle la importancia que se merece, es dignificante. Cada uno tiene necesidad de los otros, de ser querido. Es por eso que al ser humano le lastima cuando se lo desestima. “No me desprecies” es una frase llena de dolor e impotencia. Es también desagradable sentir la indiferencia. La gente se queja de que “no me tuvieron en cuenta”, “no me consultaron”, “me ningunean”, etc. Más allá de que a veces hay personas

⁴ El tango Victoria de Enrique S. Discépolo, escrito en año 1930, hace referencia a la felicidad de un marido al enterarse que se fue su mujer. El dolor de que se haya marchado su esposa, lo transforma en un grito triunfal similar al “Oíd el ruido de rotas cadenas”: “Victoria, saraca, Victoria; pianté de la noria, ¡se fue mi mujer! Si me parece mentira... ¡Después de seis años volver a vivir! Volver a ver mis amigos... Vivir con mamá otra vez... Me saltaron los tapones, cuando tuve esta mañana la alegría de no verla más; y es que, al ver que no la tengo, corro, salto, voy y vengo descontrolado. ¡Gracias a Dios, que me salvé de andar toda la vida atado llevando el bacalao de la emulsión de Scott! Si no nace el marinero que me tire esa piolita para hacerme resollar, yo ya estaba condenado a morir crucificado como el último infeliz... ¡Victoria, saraca, Victoria; pianté de la noria, se fue mi mujer! Me da tristeza el panete, chicato inocente que se la llevó... ¡Cuando desate el paquete y manye que se ensartó...! ¡Victoria, cantemos victoria; yo estoy en la gloria, se fue mi mujer!

⁵ Algunas películas señalan lo terrible de vivir absolutamente solo. Es una situación límite, donde uno de los peligros a sortear es no volverse loco. Por. ej.: Naufrago, Soy leyenda, El secreto de sus ojos.

hipersensibles y que en muchos casos es cierto. Incluso, los pobres se sienten “invisibles”. La gente “no los ve”, el mercado no los quiere ver. Es como si su existencia fuese una molestia que se debe ignorar. Esto también lo sufren los ancianos, provocándoles dolor.

Los seres humanos necesitamos, para tener una vida sana, de la consideración de los demás. Claro está, sin llegar a ser dependientes, ni esclavos de la opinión ajena. Pero todos necesitamos cuotas de reconocimiento, que provienen de la mirada del otro. Podemos hablar de reconocimiento, consideración o atención. “Mamá mírame” dicen los niños. En este sentido, lo humano está fundado en lo interhumano. El psicólogo William James señaló: “Nosotros no sólo somos animales gregarios a los que nos gusta estar cerca de nuestros compañeros, sino que también tenemos una inclinación innata a ser observados, y observados con aprobación por los otros seres de nuestra especie. Ningún castigo más perverso podría ser concebido que ser abandonados en la sociedad y pasar totalmente desapercibidos para todos los miembros que la componen”. Es la posición del extranjero, del marginal, del excluido, del pobre, del no querido.⁶

El reclamo de reconocimiento es necesario. Quien dice conciencia dice intersubjetividad, comunidad, comunicación. Varios filósofos trabajaron este tema, como Martin Buber, Emmanuel Lévinas y Jürgen Habermas. Ahora bien, no debemos olvidar que al mismo tiempo que reclamamos el reconocimiento del otro, el otro reclama el mío. El conflicto surge cuando somos incapaces de otorgárnoslo mutuamente. Cuando esto es así, el reclamo de reconocimiento se convierte en un combate. Dada la importancia del reconocimiento, esta lucha puede adquirir grados patológicos. Puede darse en el mundo laboral, familiar, político, institucional, etc. Cuando esto se plantea mal, los hombres nos convertimos en competidores, rivales o enemigos. El reconocimiento puede adquirir mil caras: admiración, aprobación, elogio, amor, ascenso laboral, escucha, agradecimiento, consulta, aumento salarial, regalos, etc. Nos podemos preguntar... ¿Reconocemos a los otros? ¿Cómo lo manifestamos?

No hay una oposición entre la necesidad del otro y la afirmación de uno. El niño se afirma tanto por su dependencia en relación con el otro, por su curiosidad hacia el mundo exterior; como por sus pequeños logros de autonomía. La alternancia de momentos activos o pasivos es reforzada por la alternancia paralela de presencias y ausencias por parte de los padres. Por momentos de protección y, por otro lado, de cesión. Estos momentos de separación son tan constructivos de la relación con el otro como los momentos de presencia: el niño debe sentirse protegido para lanzarse a la exploración del mundo desconocido a su alrededor.

La necesidad de ser reconocidos es básica y nos acompaña toda la vida. Esta necesidad nace poco después de nuestro nacimiento físico y sólo se apaga en la muerte. El reconocimiento de nuestra existencia, que es la condición preliminar de toda coexistencia, es el oxígeno del alma. Esta comparación nos ayuda a señalar otro aspecto: así como el hecho de respirar hoy no nos dispensa del aire de mañana, los reconocimientos pasados no son suficientes en el presente. Sólo por ingenuidad

⁶ Cuando a uno lo llaman por el nombre, lo están “revelando” con un sentido religioso.

podemos intentar consolar a aquel que lamenta la ausencia de reconocimiento recordándole sus éxitos de ayer; por el contrario, este recuerdo hace que la falta de hoy sea más cruel. Señalaba Boecio “la mayor infelicidad es haber sido feliz”. Estar privado de reconocimiento es asfixiante. Surge la angustia que, como la angina de pecho, nos produce ahogo. Nuestros pulmones, como la vida, parecen no querer dilatarse.

Otra condición para vivir con dignidad es la convivencia pautada. La jerarquía previene el conflicto.⁷ Augusto Comte proponía como base social: el orden y el progreso. Ahora bien, aceptar la convivencia pautada no es proponer la sociedad humana como un gran cuartel. Podemos proponer autoridades y ley, dentro de vínculos adultos y solidarios. Aprendimos que la búsqueda del poder desmedido no es la mejor vía para la seguridad de la sociedad. Podemos postular otras bases, como por ejemplo, la cooperación. En buena medida, la humanidad se debate entre dos movimientos contrapuestos: por un lado, la sed de poder, la aspiración a la superioridad; por el otro, el sentimiento de respeto y comunión humana. La constante lucha entre poder desmedido o fraternidad pautada. Desde el humanismo cristiano, optamos por vencer la sed de poder, el deseo de superioridad y el egoísmo. Postulamos la sociabilidad en el respeto, la inclusión y la amistad social. Pero esto no es espontáneo. Hay que incorporarlo, y nunca lo conseguimos del todo.

A lo largo de miles de años, la humanidad ha venido tratando de encontrar las formas pautadas más dignas del hombre. Voltaire proponía algo así: lograr una sociedad muy libre, pero que con esa libertad no se dañe a los demás ni a uno mismo. ¿Es posible? Lo deseaba, aunque era consciente de la dificultad de plasmar ese modelo. Lo cierto es que intentamos pautar una convivencia que deje de lado la rivalidad, el sometimiento, la violencia, la discriminación, etc. La persona que va desarrollándose comprende que, si hay ventajas en ser protegido y reconocido, hay otras mayores en prodigar protección y reconocimiento.

En un planteo ideal, el juego puede ser un área de mutuo reconocimiento. Los entretenimientos pueden fomentar la convivencia y los vínculos. Aunque no todos por igual. Una manera de lograrlo, es que el personal de las casas de juego ayude a una prudente socialización: desde el buen trato hasta una conveniente edificación que fomente el encuentro. Ahora bien, cuando nos referimos a los juegos de apuestas, las cosas parecen complicarse. Aquí, es cuando se necesita la convivencia pautada. Donde hay dinero de por medio, las cosas deben ser reglamentadas con toda claridad. Es claro que aquí tiene que haber una gran responsabilidad de quienes dirigen estos lugares. Buscar que la gente juegue para divertirse, sin fomentar que sea un adicto o en búsqueda de no sé qué promesa, termine en la bancarrota. Si se diera esto, todos perdemos, incluso el Estado. Como el juego es o debería ser una actividad festiva, diremos una palabra acerca de la fiesta.

⁷ Recordemos el caso de los 33 mineros que quedaron atrapados en Chile en el año 2010. Pudieron soportar más de cuatro meses esperando el socorro, gracias a que constituyeron una autoridad y unas pautas.

b. Las Fiestas⁸

Para muchos habitantes de la ciudad, viernes y sábados a la noche son espacios “festivos”. E incluso, para algunos, presentan la oportunidad para jugarse unos “pesitos”. Vamos a reflexionar sobre las fiestas, que es el contexto en el que se dan muchos de los juegos de azar. Vamos a intentar ir más allá de una simple descripción de los hechos.

Si partimos de lo obvio, notamos que el día de trabajo excluye al día de fiesta. El trabajo es lo cotidiano, mientras que la fiesta es algo especial, una interrupción que pone espacios de alegría en nuestra vida. Ciertamente que hay culturas más festivas que otras, pero en general, todos los pueblos festejan algo.

Los seres humanos podemos festejar casi todo: el natalicio, inauguraciones, fiestas patrias, religiosas, bodas, recibirse, aniversarios, el fin de semana, etc. Algunos dicen que “cualquier ocasión es buena para festejar” (y destapar algo). Claro que no todas las fiestas tiene la misma intensidad. A pesar del cambio del humor social, que a veces nos predispone a festejar más y a veces menos, las fiestas siguen allí y se mantienen incólumes. Nos siguen manifestando su presencia desde el rojo del calendario.

Origen de las fiestas.

Se celebra una boda o el éxito en un examen, esto es claro. Pero el sentido más originario de la Fiesta es algo institucional, que reviste carácter público. Son fiestas “del pueblo”, populares. El hombre empezó a festejar desde muy antiguo. Desde que somos *homo sapiens*.

Descubrir el origen de tal o cual fiesta es una formidable manera de saber sobre nosotros. Las fiestas religiosas posiblemente hayan sido las primeras fiestas de la humanidad. Muchas fiestas han evolucionado en su significación. Las más antiguas, solían dar gracias a Dios por el alimento material y básico. Más tarde se agradece por los hechos salvíficos y enseñanzas espirituales. Es decir, varias fiestas se “resignifican”, como suele pasar con la propia vida.

Como señalamos, la contraposición del día festivo al día laborable es un rasgo característico. El concepto de pausa en el trabajo, nos lleva a pensar que la fiesta es una actividad con sentido propio. Se acepta de buena gana una “pérdida” de ganancia útil. Se aprueba ese día no producir e incluso gastar. Es por eso que el avaro o tacaño no puede festejar de corazón (a menos que pague otro). Esta renuncia se ha considerado desde siempre un elemento esencial de la fiesta.

En la fiesta originaria, se da un tiempo a la divinidad. Se toma un período de tiempo y se le excluye de toda ganancia. Aunque nada es químicamente puro, ya que se sacrificaba frecuentemente para pedir que los dioses sean propicios. La vinculación de

⁸ Cf. PIEPER, Josef. (1972) Una teoría de la Fiesta. Madrid. Rialp. 1974; HUIZINGA, Johan. *Homo ludens*. Madrid. Alianza – Emecé.

la fiesta con lo religioso, se expresa en que para muchos pueblos, la celebración es “tiempo sagrado”. Cicerón señalaba en la antigua Roma: la fiesta es un día sagrado.

¿A qué le llamamos “fiestas originarias”? Son las celebraciones que dan origen a algo. Estamos de acuerdo que muchas veces se festeja un hecho presente: un nacimiento, una boda, la vuelta al hogar, recibirse, conseguir empleo, ganar una batalla, la independencia de un pueblo, inaugurar un edificio, firmar un valioso contrato, publicar un libro, presentar una película, etc. Pero además, los seres humanos celebramos recordando algunos hechos. Los hechos pasados que han tenido una gran significación, se convierten en fiestas recordatorias. Por supuesto, hay distintos niveles de celebración recordatoria: más plenas, más significativas, más fortuitas, más personales, más comunitarias, más vacías, etc. Para que un recuerdo sea celebrativo, debe repercutir en el presente. Recordemos que el mejor pasado es el que sigue dando frutos en el presente. ¿Cómo puede resonar? En la medida que esa fiesta me lleva a ser más agradecido, mejore mi capacidad de amar, robustezca mis vínculos, califica mi presente y me abre al futuro.

Muchas fiestas se enmarcan dentro de una tradición. La fiesta misma es un lugar de memoria. Dentro de la fiesta hay momentos utilizados para recordar, ya sea con palabras o ayudados de expresiones artísticas y técnicas. Incluso entregando “recordatorios”. Muchas fiestas se conservan debido a que los hijos aprenden de sus padres el origen y sentido de tal festejo. También sucede esto mismo en otros ámbitos: escuelas, parroquias, colectividades, clubes, países, empresas, etc. La historia de las fiestas va acompañada de la historia de su significado.

¿Qué se festeja?

Lo más originario es festejar la alegría de vivir, la vida misma. La vida como don y regalo. “Celebrar una fiesta” expresa alegría. Implica pasar un buen momento, incluso, un día agradable. Pericles decía: “Para descansar de nuestras ocupaciones hemos proporcionado a la mente numerosas distracciones, realizando juegos y fiestas que se suceden a lo largo de todo el año. Y en la vida privada, diversiones cuyo encanto, día tras día, disipa la tristeza”.⁹

¿Qué se quiere decir con “pasarlos bien”? Un momento que nos conecta con la vida, que nos recuerda lo valioso que tenemos, que nos permite ser agradecidos, que nos posibilita disfrutar de la familia y los amigos. Incluso, en las charlas diversas que se sostienen en una fiesta, pueden surgir ideas nuevas para mejorar la propia existencia. La reflexión religiosa y la filosofía encontraban en las fiestas espacios propicios para desarrollarse.

La fiesta debe permitir cierta contemplación y ciertos diálogos calificados. Ya que si hay algo que llena nuestra existencia, es poder contemplar. La contemplación que se vive en la fiesta y fuera de ella. Se puede realizar de formas diversas: 1) en la reflexión filosófica sobre la totalidad de la existencia humana; 2) en la visión particular frente a las obras de arte; 3) en la oración contemplativa que nos sumerge en los misterios

⁹ Cf. Tucídides II, 38.

divinos; 4) en la mirada benigna (y justa) sobre todo lo bueno que nos ha pasado en la vida: afectos, logros, enseñanzas, cosas, etc. Cuando perdemos esta mirada, la vida puede volverse triste o resentida. La fiesta posibilita dicha actividad. ¿Cómo? Al observar a los participantes, al escuchar a los que toman la palabra, al oír tal canción, al dialogar profundamente con alguien, al reencontrar a personas queridas, al quedarse un poco en grato silencio alejándose un momento del centro de la escena, cuando uno es capaz de agradecer a Dios, aunque sea brevemente, por tantas cosas recibidas. Entonces se realiza un quehacer lleno de sentido y se vive un “momento espléndido”. Cesa la tensa fijación y la preocupación por el éxito (o el fracaso) de la actividad. Para ir al sosiego de la mirada interna, para conjugar lo intelectual con lo afectivo.

La sustancia misma de la fiesta es la afirmación del mundo como un bien. Celebrar significa alegrarse por un motivo especial y de un modo no cotidiano, por aspectos buenos de la vida. Desde ese motivo, se puede festejar una gran cantidad de aspectos: la llegada de la primavera, el primer diente, los 100 programas de radio, terminar la casa, etc.

Fiesta y trabajo.

El trabajo no tiene por qué ser algo malo. Las personas trabajadoras se quejan de elementos que hacen penoso el trabajo, no el trabajo en sí. Le duele el mal clima en los lugares de trabajo (celos, traiciones, murmuraciones, ingratitudes), el sueldo bajo, los muchos impuestos, etc. Pero, a pesar de ello, se lo puede vivir como algo lleno de sentido: cuando la persona sabe que está haciendo algo bueno para los demás. Eso es fundamental. Por eso se lo vive como felicidad y fatiga, satisfacción y sudor de la frente, alegría y consumo de energía vital. ¿Y la fiesta? implica una pausa, que interrumpe el paso del tiempo dedicado al trabajo. Platón llama a la fiesta “un respiro” (Leyes 653 d). Es propio de la fiesta convertirse en un día libre de las preocupaciones de la vida; libre del trabajo que agota.

Desde una cultura del trabajo es donde tiene sentido la fiesta. Interrupción de lo cotidiano (con su cuota de cansancio), para asumir aspectos que nos retienen en la vida: la alegría, el contemplar, una sociabilidad agradable. Lo festivo es un espacio donde no se trabaja, pero es algo más. En un día festivo se duerme más (uno se levanta más tarde), no se va a trabajar. Pero la fiesta propiamente dicho es algo más. Algo positivo que de algún modo nos hace protagonistas. La fiesta encierra, no tanto la inactividad, sino la “actividad libre”. Es por ello que las fiestas implican diversas actividades: deportes, bailes, certámenes, juegos, teatro, cantos, etc. En nuestra América Latina precolombina había una diversidad de fiestas. A la que luego se le sumaron las fiestas de la etapa colonial, con todas sus romerías, y su clima exultante.

Una compulsión por el trabajo, nos lleva a un mundo poco festivo y quizás a un mundo insensible, pobre para manejar lo humano. También nos conduce a un mundo egoísta. Nadie gasta por pura gratuidad. Una antropología sana debe tener espacios de gratuidad, que se hace presente, por ejemplo, en la fiesta. Un mundo configurado

mayoritariamente por el principio de utilidad no es el más proclive para la fiesta.¹⁰ Quien no sabe hacer otra cosa más que trabajar, no puede festejar. Tampoco ha aprendido a vivir. Quizás pueda estar confortablemente instalado, pero puede esconder detrás de sí: miedos, desilusiones, amarguras, consignas erróneas sobre lo que significa “triunfar en la vida”.

El descanso festivo, tiene incluso un aspecto jurídico. Por ejemplo, la regulación legal del descanso. Puede ser un asueto administrativo, total, etc. Se puede discutir a partir de qué hora comienza, si se lo puede correr... También es cierto que hay gente que trabaja en las fiestas, para que la fiesta sea plena. Es más, la fiesta exige que haya gente que trabaje. La fiesta implica preparar lugares festivos. Se da lo que a primera vista aparece como contradictorio: Hay personas cuyo trabajo es lo festivo. Para que una fiesta salga bien, hay gente que trabaja duro, antes, durante y después de las fiestas. Hay pueblos en nuestra América morena que preparan festividades con mucha anticipación. Lo ideal es que incluso el que trabaja, se sienta bajo algún aspecto parte de esa fiesta. Aquí incluimos a los que trabajan en los juegos de azar.

Elementos de una fiesta.

La celebración es una manifestación de riqueza existencial, por tanto, tiene los siguientes elementos:

1) Asueto y protagonismo. Como ya señalamos, una fiesta es un tiempo donde no se trabaja. Es “territorio” de descanso. Pero algo más, en la fiesta no se es un mero espectador. “Hacemos algo” aunque unos más que otros, evidentemente. El festejado, el anfitrión, tiene mayor protagonismo, pero “todos” están invitados a hacer algo: Se come, se bebe, se baila, se juega, se dicen unas palabras, se reza, se sostiene un vínculo, se crea un vínculo, etc. Las fiestas modernas incluyen más elementos que posibilita que uno actúe más. Asimismo, hacemos las cosas porque tenemos ganas y nos gusta. Así, la fiesta es una actividad con sentido pleno. ¿Qué es una actividad llena de sentido? Es lo que colma la vida. Muchas amistades y romances han nacido en las fiestas. No es poco lo que le debemos.

2) Alegría y amor. Hablando en sentido pleno, el elemento central de una fiesta es la alegría que procede del amor. Aunque decir esto parezca un tanto “soñador” o “pasado de moda”. Aquí nos referimos a la fiesta con mayúscula, plena, si bien es claro que hay fiestas mucho más modestas. Pero en cuántas festividades la gente se emociona, se abraza, sonrío, se saca fotos, etc. Los festejos son un “día de júbilo”. La fiesta que es una “cosa alegre”. Juan Crisóstomo ha dicho: “Fiesta es alegría y nada más”.

El tiempo precioso de festejar, requiere previamente muchos actos de renuncia y acopio de generosidad. Normalmente, en la base de todo ese esfuerzo, está el amor. Preguntamos ¿Cuál es el motivo de la alegría que ocasiona esta fiesta? La mejor

¹⁰ A menos que la fiesta se convierta en inversión para otra cosa: lanzar un producto, ganar nuevos clientes, fidelizar a los que ya están, demostración de poder, etc.

respuesta sería el amor. Esto puede tener motivos diversos: darle gracias a Dios, expresar cuanto queremos a alguien, enunciar que a partir de ahora compartimos la vida con otra persona, señalar que la familia se agranda, que cambia para bien la situación de mi vida, honrar a los que han hecho mucho por nosotros, despedir a quien queremos, etc. Por el contrario, quien no ama, pocos motivos tiene para festejar. Irá a las fiestas simplemente a comerse todo, beber y compensarse. A “pasarla bien” al margen de los motivos de la fiesta. La alegría es la respuesta de un amante que ha caído en la cuenta que tiene a quien amar. Y eso es una gran suerte. ¿Quién lo duda? Incluso, en una fiesta hacemos nuestra la alegría y el amor del otro (que se casa, que le nació un hijo, que lo bautizó, que se recibió, etc.). Hacemos un agasajo y nos divertimos porque descubrimos que todo lo que existe es bueno y una parte de esa bondad se vinculó con mi vida. La estructura de una auténtica fiesta nos la devela nuevamente Juan Crisóstomo: “donde se alegra el amor, allí hay fiesta”.

Quien no sepa agradecer, aunque tenga dinero y disponga de tiempo libre, no podrá festejar en sentido pleno. Si hay amor y amistad que festejar, aparece la sonrisa, la simpatía, la despreocupada hilaridad, la risa, el regocijo, la broma sana, el canto, etc. Justamente, son formas de celebrar la vida. Si falta la alegría, falta la fiesta. Se cae en una caricatura de sí misma. Digamos que el único invitado que no puede faltar a una fiesta plena es el amor alegre.

3) Legítimo exceso. La fiesta plena implica honrar y celebrar la vida. Por tanto en ella hay algo de genuino abundancia. Nos vestimos mejor, comemos platos más refinados, la bebida es generosa y de mejor calidad, las cosas se decoran, puede haber juegos de artefacto, bandas, sueltas de palomas... es como si la vida explotara. Puede darse quizás cierto despilfarro (se hace comida de más no sea cosa que falte). Queremos que todos lo pasen bien. Compartiendo de corazón, aunque esto pueda sonar demasiado “romántico”. En una fiesta se pueden mezclar varias motivaciones: celebrar, agasajar, conquistar a una persona, ganar un socio, posicionarme, etc. Nuestro corazón es un laberinto. La cuestión es no manipular a través de los bienes.

Hay fiestas donde hay más lujos que en otras, eso es evidente. Esto depende de muchos factores: desde que se celebra, hasta quién lo celebra. Es cierto que debemos evitar el exceso aparatoso, el derroche absurdo y excesivo. Cierta desborde es normal en las fiestas y se entiende desde la antropología. Pero no debe ser usado con exageración ni con falta de ética.

4) La Diversión. El que no es capaz de divertirse no puede festejar. El juego es un elemento importante en muchas fiestas. De hecho, el juego una actividad que en sí misma tiene sentido, sin necesidad de legitimarse por la utilidad. Además, como especie, el ser humano emplea bastante de su tiempo en divertirse. Es decir, somos homo ludens. El ser humano no se entiende sólo como homo sapiens y el homo faber. El juego tiene una función importante en nuestra especie, como la reflexión o el trabajo. Incluso, pudiendo, buscamos introducir cuotas lúdicas al trabajo y a la reflexión. De modo que el juego es un fenómeno cultural. Incluso, una parte del dinero que ganamos con nuestro trabajo, solemos gastarlo en diversiones. Y tan felices. Esto

pasa desde muy antiguo y continúa en la actualidad.¹¹ Platón alaba “el encanto del juego y la fiesta” (Fedro 265 b5). Como todo, es cuestión de equilibrio y de saber priorizar.

En resumen, los juegos de azar estarán bien encauzados en la medida que fomenten en el hombre el lado festivo. Es decir, que sean espacios donde se facilite cierto encuentro de las personas, que les permita divertirse y alegrarse, y donde el gasto sea contenido, sabiendo que lo festivo tiene una cuota de tiempo. Asimismo, debe evitarse que el jugador vaya a esos lugares como si fuera su “trabajo”, o para desquitarse en el juego sus frustraciones, o que lo haga con la ilusión de salir rico de la sala de juego. Desde lo institucional se puede hacer mucho para educar o contener al jugador.

c. Los Juegos de Azar y las Apuestas.¹²

Los juegos de azar son aquellos en los cuales las posibilidades de ganar o perder no dependen sólo de la habilidad del jugador, sino de un elemento fortuito. La mayoría de ellos suelen ir acompañados de apuestas. Los juegos de apuestas son aquellos donde se arriesga una determinada cantidad de dinero o bienes materiales en la presunción de que dicho juego tendrá un resultado favorable para mi inversión.

¿Vale de algo la intervención del hombre en los juegos de azar? Probablemente sí, en una pequeña cuota. Esta capacidad y habilidad del hombre, varía sus proporciones de acuerdo a los diversos juegos. Por ejemplo, en los juegos de naipes, en las apuestas deportivas o en las carreras de animales, es útil la destreza del jugador para recabar información, observar, mantener la calma, esperar otra oportunidad, etc. En algunos juegos, depende también de la habilidad de sus contrincantes. Aun así, estará un componente impredecible que puede arrebatar la victoria hasta al jugador más experimentado. Alguno dirá “como pasa en otros aspectos de la vida”.

Por el contrario, en una máquina tragamonedas, lo único que puede hacer es oprimir un botón o jalar la manivela. No importa si lo haga rápido, suave, fuerte o lento. Al elemento fortuito se le suele llamar suerte, fortuna o azar. Y ¿qué es la suerte? Podría decirse que la suerte es una causalidad no conocida por mí. También que es una serie de probabilidades que excede el control de los propios sujetos.¹³ Lo llamativo es que la gente tiende a “personalizar” a la suerte. Muchos habremos oído la frase: “la suerte ayuda al inexperto” (Suerte de principiante). Debemos remontarnos a la antigüedad, donde la Suerte o Fortuna, era una divinidad. La diosa Fortuna de la época clásica

¹¹ De hecho, el entretenimiento es una de las actividades que más dinero mueve en el mundo.

¹² Cf. PASZKOWSKI, Diego. (1992) La Juegomanía. El auge de los apostadores y capitalistas en la Argentina. Bs. As. Letra Buena. Disponible en: <http://www.antoniovalero.com/index.php/el-juego-de-azar/teoria-del-juego/66-el-juego-de-azar-a-traves-de-la-historia>; <http://deconceptos.com/ciencias-naturales/azar#ixzz3bkyNY7p1>

¹³ Quizás por este elemento azaroso, la mayoría de estos entretenimientos son juegos de apuestas. Generalmente se rigen por esta consigna: mientras menores sean las probabilidades de obtener la combinación correcta, mayor será el premio.

romana era una reproducción de la Tique griega. Se la representaba con el Cuerno de la abundancia, con una rueda en movimiento, con la cual dirigía el rumbo de la vida humana. Casi siempre ciega o vendada, manifestando lo cambiante y que no se prendaba de nadie.

Boecio en su maravilloso libro *La consolación de la filosofía* se queja ya que hay veces donde parecería que en nuestras vidas sólo se puede reconocer el actuar ciego de la Fortuna. Incluso la personifica y debate con ella.¹⁴ El mismísimo Maquiavelo señala en *El Príncipe* que si bien la suerte ocupa una parte importante en la vida de los hombres, la otra parte depende de nuestra capacidad y prudencia. Algunos de los que trabajan en neurociencia afirman que hay una serie de sucesos en los que uno no tiene ningún dominio. Si accidentalmente se acumulan varios negativos, la gente tiende a decir, “tengo mala suerte”.¹⁵

Lo azaroso cómo medio para elegir candidatos atrajo desde antiguo, como una forma de dar las mismas posibilidades, de tener un sistema del que nadie podía quejarse, por creer que en ello intervenía alguna fuerza divina. Todavía hoy se lo utiliza en sorteos para lo deportivo como para adjudicar un automóvil.

¿Por qué atraen tanto? Se pueden enumerar varios motivos. Evidentemente que apostar y pensar que se puede ganar algo, seduce. El que haya algunos factores que no se puedan manejar, genera una “mayor adrenalina”, que a muchos agrada. El elemento matemático subyacente en los juegos de azar cautiva a más de uno. A otros, les interesa porque lo vinculan con la capacidad para acertar, adivinar, tener pálpitos o premoniciones. Les diría que este elemento es muy frecuente. Algunos hasta lo vinculan con el apasionante mundo de los sueños. Lo “azaroso” parece sostener una igualdad de oportunidades que en la vida cotidiana no abunda. También convengamos que hay otro grupo de personas a los que los juegos de apuestas no les atraen.

Nos encontramos con una diversidad enorme de juegos de azar y apuesta. Puede ser un juego de mesa como la ruleta, una carrera de caballo, juegos de cartas como el poker, blackjack, baccarat, etc. Es decir, cualquier actividad lúdica donde apostamos y esté presente la incertidumbre sobre el resultado final.¹⁶

¹⁴ Ella señala que los hombres se le acercan movidos por su codicia. Además, si ella es cambiante, también lo es el cielo (con el clima), el año (con las estaciones) y el mar. Los dones de la Fortuna son: las riquezas, la exterioridad, el poder, los puestos importantes y la fama. Estos favores son caducos y momentáneos. La Fortuna sólo da bienes pasajeros. Boecio, aleccionado por la Filosofía, nos enseña a dejar los bienes afortunado y seguir la verdadera felicidad: el amor a Dios y al prójimo, así como la amistad y la virtud.

¹⁵ Cf. TETAZ, Martín. (2015) *Casualmente*. Bs. As. Ediciones B. 2015.

¹⁶ Entre los juegos de azar más populares se ubican los ejercidos con cartas o naipes. Siendo en el mundo anglosajón el poker y sus derivados, el más divulgado. Jugados en mesas, computadoras y desde hace unos años... por Internet. Las barajas eran hechas a mano hasta que la invención de la imprenta (1440) revolucionó el juego, pudiendo imprimir las barajas y llevarlos a las clases de menos recursos. Entre los juegos de naipes, además de las de extracción anglosajona, señalemos las de origen latino: Mus, Brisca, Burro, Escoba, Truco, entre otros. No nos olvidemos del Bingo. Su origen es italiano, aunque se ha esparcido por buena parte del mundo. En Argentina, bajo el nombre de “Bingo” se dan muchas actividades, la más frecuente son los “tragamonedas”. En España le llamaban “Tragaperras” y eran muy

d. Breve Historia del Juego

El jugar es una actividad muy antigua y extendida. También, es pretérito jugar apostando. Incluso, hay quejas muy antiguas, de que la gente se excedía en las apuestas. Los sumerios y asirios utilizaban un hueso extraído del talón de animales como ovejas, ciervos o caballos, denominado astrágalo o talus, que tallaban para que pudieran caer en cuatro posiciones distintas. Son los precursores de los dados. También se halla un juego parecido al dominó, cuyo origen se remonta al año 2450 A.C. En el Museo de Bagdad (Irak) se conservan piezas de hueso de dicho entretenimiento. Fueron los chinos los precursores de las apuestas deportivas en peleas y carreras, tanto de hombres como de animales. En el año 3000 A.C., ya apostaban por dinero. Hacia el año 500 A.C. los juegos de mesa estaban presentes. En la India se jugaban con los dedos de la mano.

Mención particular merecen los egipcios. Según hallazgos en jeroglíficos, más o menos alrededor del año 2000 A.C., los egipcios ya habían esculpido un dado de 6 caras y parece ser que era un entretenimiento regular. Heródoto se refiere a la popularidad de los juegos de azar, entre los egipcios que conoció. Especialmente la tirada de astrágalos y dados. Platón señalaba los egipcios consideraban al juego un invento de Zeud, un demonio distinguido.

Los griegos eran aficionados al juego.¹⁷ Incluso tenían una leyenda. Mercurio estaba rodeado de un halo luminoso que se lo había ganado a la Luna en una partida de tablas. Le apostó una séptima parte de su luz a la pobre Selene, que perdió. Para Pitágoras y sus seguidores, el universo, estaba compuesto por números y armonía... Y donde hay afición por lo numérico, no es extraño por surja cierto gusto por los juegos de azar. Aunque entre los griegos había opiniones diversas. Así, para Aristóteles, los apostadores eran “avaros y ladrones”.

Popularmente, los antiguos griegos, jóvenes y viejos, se divertían haciendo pelear animales domésticos. De esta manera combatían un perro contra un gato. Como los gatos no abundaban en la Grecia antigua, más frecuente eran las luchas entre gallos. Según sus costumbres, les hacían comer ajo y cebolla para estimular su ardor belicoso. También, les ataban en las patas espolones de bronce, para hacer más sangrientos los golpes que daban. En ambos juegos, entre los espectadores, había un buen grupo de apostadores. También era frecuente el juego “par o impar” practicado con monedas de bronce, tabas o habas. Más importante, era el jugar con dados. Se practicaba con frecuencia con tres dados. Es curioso que a la mejor tirada (tres seis) la llamaban la “tirada de Afrodita”. A la peor (tres unos) la llamaban “tirada del perro”. Incluso en la Odisea, los pretendientes de Penélope jugaban con fichas.

frecuentes. Se las podía ver incluso en los bares. Agregamos el Cara o Cruz (cara o ceca en Argentina; cara o sello en Chile, Panamá y Venezuela; cara o cruz en Ecuador, España y Puerto Rico). Entre los más distinguidos está la Ruleta, típico de los casinos. Su origen es francés.

¹⁷ Cf. FLACELIERE, Robert. (1993) La vida cotidiana en Grecia en el siglo de Pericles. Madrid. Temas de Hoy. 207- 235.

Los juegos con dados también se utilizaban en tiempos del Imperio Romano, llegando a ser una afición fuerte entre el ejército. En la Biblia hay una referencia indirecta donde se muestra lo adicto que era la tropa romana a los juegos de azar. Antes de proceder a la crucifixión, los soldados quitaron la ropa a Jesús porque los condenados debían estar desnudos. Según algunos autores, era legal que las pertenencias de los condenados se distribuyeran entre los soldados encargados de la condena. Los Evangelios Sinópticos dicen que los soldados hicieron un sorteo sobre todos los vestidos, sin mencionar la túnica. En el Evangelio de Juan (19, 24), este hecho es narrado con mayor abundancia de datos. Se señala que los soldados se repartieron la ropa de Jesús, pero no queriendo romper su túnica, la sortearon entre ellos.¹⁸ Los cuatro soldados jugaron a quedarse con la túnica, que era una especie de camisa larga que cubría todo el cuerpo y se llevaba debajo del manto. La de Jesús carecía de costuras porque era de una sola pieza. Juan quiere resaltar que de este modo, en Jesús se cumplía la Escritura, especialmente el Salmo 22, 19.

Se puede decir que el Renacimiento representó, con su afán matemático, un momento donde los juegos de azar se afianzaron y desarrollaron. Entre sus inventos, está el popular juego de la Lotería. Su origen se remonta al siglo XV cuando los comerciantes genoveses idearon este sistema como estrategia de venta. Es decir, cada tanto “sorteaban” mercaderías. Otro ejemplo es el de Ricardo Corazón de León y Felipe I, quienes cuando partieron para las Cruzadas, creyeron conveniente dictar una prolija reglamentación acerca de cuánto dinero podía jugarse, según el rango militar de cada quién.

En curioso saber que un filósofo tan serio como Descartes, tuvo una época de su vida en que se aficionó a los naipes. En París jugaba y esto le proporcionaba un poco de dinero. Además, le permitía ver los curiosos entrecruzamientos numéricos de las cartas. Se cuenta que una ilustre jugadora fue Madame Pompadour. La amante y consejera de Luis XIV. La biografía de Fedor Dostoievski señala que era un apasionado por la ruleta. Su vida estuvo dividida entre el paño verde y el blanco de las hojas. Además de padecer epilepsia, fue sin duda ludópata. Cuando le preguntaron por qué era tan aficionado al juego, respondió: “¿Cómo no aficionarse a un juego, donde en una noche gané 40.000 francos?” Uno puede aprender bastante sobre la adicción al juego leyendo *El Jugador*. Fue publicada en 1867.¹⁹

Con el tiempo, algunos juegos de azar se vincularon a deportes muy masivos, como por ejemplo el fútbol. Con sus épocas de furor y sus tiempos de “capa caída”. Actualmente, la ciudad más célebre por sus juegos es Las Vegas. Publicitada en muchas películas producidas de Hollywood. Y tentando a las personas con su promesa de discreción “lo que pasó en Las vegas... queda en Las Vegas”. Hubo muchas autoridades

¹⁸ Cf. RIVAS, Luis. (2005) *El Evangelio de Juan*. Bs. As. San Benito. 493-495.

¹⁹ La novela refleja la propia adicción de Dostoievski al juego de la ruleta durante su estancia en Wiesbaden, presentada en el libro como la ciudad ficticia de Roulettenbourg. Como también hace referencia a su pasional estadía en Europa con Prokófievna Súslova. Dostoievski completó su obra, bajo la presión de un plazo para pagar unas deudas de juego. Dictando la novela a su taquígrafa Anna Grigórievna Snítkina, meses después se convertiría en su segunda esposa, a la cual le gastó hasta las joyas de su madre.

a quienes les molestaban los juegos de apuesta. Una de las primeras prohibiciones la encontramos en el imperio babilónico. Allí se vedó todo juego de apuesta ajena al templo o al palacio (1850 A.C.). Así lo refleja el conocido código de Hammurabi. Viajando en el tiempo, vemos que Carlomagno reprimió enérgicamente la afición al juego. Asimismo, el emperador Carlos I de España, en 1529, ordenaba la prohibición del juego, imponiendo severas penas a los grandes jugadores. “Que nadie juegue a los naipes ni a otro juego más de 10 pesos, en un día natural de 24 horas”. ¿Cuál era el motivo de las prohibiciones? En su mayoría giran a que el juego estaba vinculado con otros males: borracheras y peleas. También, a que propiciaba la vida perezosa, ya que la gente se acostumbraba al dinero ganado en el juego y no al producido para el trabajo. En el Capítulo 2 de este trabajo se analiza en más detalle la cuestión de la intervención del Estado en el juego.

*El juego en la Argentina.*²⁰

El gusto colonial por los juegos de azar no fue expulsado por la época independiente. Se conservó e inclusive, se vio acrecentada por los descendientes de los primitivos comerciantes, funcionarios, soldados y gauchos. Los diversos inmigrantes europeos trajeron los suyos.²¹ Jugaban, todas las clases sociales y todas las edades. Parece que era notoria la afición al juego de los hombres de armas.²² En general, se apostaba lo necesario y lo superfluo. Aunque siempre había alguno que se excedía. Eso sí, se trataron de erradicarse diversiones que maltrataran animales. Como las corridas de toros y la riña de gallos (aunque la segunda se mantuvo por muchos años como práctica “ilegal”).

El juego formaba parte de la vida social en todo el país: en las urbes como en los pueblitos. Se jugaba por distracción y como una manera de socializar. Aunque siempre había alguno que jugaba para poder vivir o para salvarse de las deudas. Se podía jugar por dinero: a las cartas, al dado, al billar, al dominó, al boliche, a la taba, a la argolla, al balero, a las carreras cuadreras, a cara o ceca, al monte, a la lotería, a las ruedas de la fortuna (precursoras de la ruleta), etc. Entre los juegos de naipes o “cartas”, el más importante era el Truco. En algunos juegos, no era raro que se hicieran trampas, como con los naipes. Y si encima se había bebido un poco, comenzaban las peleas. Las

²⁰ Cf. Mansilla, Lucio V. Una Excursión a los indios Ranqueles; Gutiérrez, Eduardo. Un viaje infernal; Ambrosetti, Juan Bautista. Viaje de un maturrango.

²¹ Así lo percibía un inglés entre los años 1820 y 1825: “Existe mucha propensión al juego en Buenos Aires, pero entre los hombres, únicamente. Los vicios de las damas elegantes de Londres en este respecto no son imitados por las hermosas habitantes del Río de la Plata. No existen casas destinadas públicamente al juego; el gobierno las ha prohibido: pero ¿quién puede contener al jugador empedernido? Pocas noches después de mi llegada visité una casa de juego y en la mesa se jugaba una partida semejante a las nuestras. Llegó la policía. Creí que todos terminaríamos en la cárcel, según la costumbre inglesa; pero fueron más considerados y solo arrestaron a los dirigentes: varios ingleses entre ellos”.

²² En los regimientos se jugaba incluso a acertar si el oficial tal pasaría por tal parte, si entraría a tal pieza con el pie derecho o el izquierdo, si verían al capitán primero que al teniente, y así sucesivamente. Se cuenta de dos soldados de guardia que habían apostado a quién se sonaba primero las narices, si el subteniente de guardia o un capitán que se hallaba sentado frente a ellos.

prohibiciones al juego aparecían cada tanto.²³ Aunque eran de difícil acatamiento. Algunas de las primeras prohibiciones: el Bando contra el juego de 1816, el decreto de 1821, la prohibición de Urquiza de 1852, el código rural para los territorios nacionales de 1894. En 1895 se logra un acuerdo: se otorgará a la Lotería de Beneficencia Nacional el monopolio del juego legítimo. Debe mencionarse que esto no es una característica de Argentina, sino que en muchos países el destino de los fondos recaudados a través del juego son las obras de beneficencia.²⁴ El problema es que el juego ilegal continuaba, como actividad paralela.

Más firme fue la prohibición a los juegos de apuestas ilegales del año 1902, a pesar de que el presidente Carlos Pellegrini no era enemigo de dicha actividad. En torno a dicho tema, surgen interesantes discusiones parlamentarias acerca de qué es lo justo y lo legal. A pesar de todo, a medida que el siglo XX se afincaba, en la Argentina los juegos oficiales e ilegales aumentaban a la par. La ciudad que iba a la cabeza del juego era, a no dudarlo, Buenos Aires.

Durante muchos años, el rey de los juegos de apuestas legales fue el Turf.²⁵ En parte por el gusto por las actividades de origen británico que aquí se afincaron. Además, se empalmaba sobre la cultura del caballo heredada del siglo XIX. Entre 1880 y 1920 el turf fue elitista. El hipódromo sirvió para reunir y mostrar a la clase alta, tradicional y refinada. Luego, el hipódromo se hizo más popular; aunque se mantenían las distancias: “la perrera” para el pueblo y “la oficial” para la oligarquía.

El turf se fue popularizando y democratizando, en parte, gracias al tango.²⁶ Esto se nota a partir de 1920. Numerosos son los tangos que se refieren a las carreras de caballos.²⁷ Además, muchos cantores de tango eran fanáticos del turf.²⁸ Unos cuantos

²³ Cf. CECCHI, Ana Victoria. (2010) “Formas de legalidad: juegos de azar, discusiones parlamentarias y discursos policiales, Buenos Aires, 1895-1905” *Intersticios* 4 127-139.

²⁴ A modo de ejemplo, la Lotería Estatal en Dinamarca creada en 1753 por el Rey Federico V tenía como objetivo poder financiar el orfanato público (citado en Paldam, 2008, p. 197).

²⁵ Cf. HORA, Roy. (2014) *Historia del turf argentino*. Buenos Aires. Siglo XXI.

²⁶ Cf. <http://www.todotango.com/historias/cronica/269/Lunatico-el-pingo-de-Gardel/>;

<http://www.todotango.com/historias/cronica/301/El-turf-en-las-primitivas-partituras-de-tango/>

²⁷ Señalo algunos: Leguisamo Solo, Moñito; Dinamita; Homero; Indiecita; La polla; El zurdo; Ocurrencia en marcha; Lunático; El tapao; Viejo pillo; Augusta; La argentinita; La pingüina; ¿Qué querés?; Tapón; El alazán; La recta final; La largada; Se largó el clásico; El catedrático; Palermo; Preparete pal’ Domingo; Bajo Belgrano; Polvorín; Pan Comido; etc. Sin duda que el mundialmente más conocido es Por una cabeza.

²⁸ Hay una anécdota de Gardel muy ilustrativa. Gardel y Razzano, adictos al turf, se encontraban con la orquesta de Roberto Firpo actuando en General Pico, La Pampa. Había un frenesí general previo a la gran carrera de caballos. Al final, la tentación de regresar a Buenos Aires para presenciar la segunda carrera, resultó irresistible y Gardel y Razzano prepararon sus planes. A media noche del viernes, tras haber persuadido a Firpo de acostarse temprano, se marcharon sigilosamente del hotel y viajaron unos cien kilómetros en taxi hasta la estación de Trenque Lauquen, para tomar el tren de las siete de la mañana a Buenos Aires. El domingo 17 de noviembre de 1918, los dos vieron con emoción cuando “Botafogo” cruzó la línea de llegada, con cincuenta metros de ventaja sobre Grey Fox.

se dieron el gusto de poseer uno o más caballos de carrera.²⁹ Entre los jockey, cobró gran fama Irineo Leguisamo, de gran capacidad. Siendo morocho, analfabeto, hijo ilegítimo, se convirtió en el rey del hipódromo. El turf a partir de 1930 empezó a compartir su gala junto a otros espectáculos deportivos como el fútbol y el automovilismo. También es cierto que un sector de la clase media mucho no lo quería. Dicha clase debía su progreso gracias al trabajo y al ahorro. Por tanto, no le gustaba que la gente tirara su sueldo “a las patas de un caballo”. O se estuviera perezoso toda una tarde apostando. Aun así, el turf tuvo una vida intensa hasta 1960. Los gustos fueron cambiando. Tuvo épocas de más y épocas de menos, se sumaron apuestas electrónicas. Y si bien el Turf hoy no es lo que era, todavía sigue yendo gente de diversas clases sociales, algunos esporádicamente y otros como “habitués”.

Pasando del Turf, digamos algo del fútbol.³⁰ Es interesante un artículo del Domingo 8 de agosto de 1920, que Adrián Beccar Varela publicó en La Nación, con el título “El football elemento sociológico”. Allí expuso una mirada social de dicho deporte. Sus implicancias en la organización social y sus efectos en la salud física y moral de la juventud. El texto parte de la comprobación de la difusión del fútbol, en reemplazo de los tradicionales juegos camperos de la taba y las carreras de caballos. En estos entretenimientos de la campaña (que incluían apuestas de dinero), señala que germinaban vicios y “desplumes” de apostadores desprevenidos. Indica que estos juegos habían sido, últimamente, reemplazados por el fútbol, el cual iba llenado el paisaje pampeano de arcos y canchas. Allí practicaban deporte los jóvenes.

Beccar Varela señala que el fútbol es erróneamente considerado un juego brusco, grosero, que se juega con los pies. Para él no es así. El fútbol, si se juega reglamentariamente, es moderado y científico, y las brusquedades se castigan con la expulsión. El fútbol tiene ventajas físicas evidentes. Recuerda que se ha dicho que el ejército inglés ha podido rendir en las campañas ante Alemania, por el entrenamiento adquirido en las canchas de fútbol. Pero, más allá de estas ventajas, se interesa por los aspectos sociales del fútbol. El primer aspecto es que permite que los jóvenes se organicen de acuerdo a un reglamento. Imagina a veintidós jóvenes de un conventillo, ordenándose como equipo, alejados de las tabernas y de otros vicios “que a poco andar los haría pobladores de una colonia penal”. Segundo, en la cancha, el joven desarrolla su inteligencia y la labor de equipo. Luego, aparece la figura del referee, “juez único en el juego, árbitro de todo conflicto, su autoridad no tiene límites... sus órdenes equivocadas o arbitrarias no se discuten, se acatan sin protesta y sin reservas”. Imagen rotunda del Estado paternalista que encarnaba quizá el presidente Alvear, tan allegado a Beccar Varela. Agrega que el árbitro debe ser justiciero, ecuánime, rápido, pero, “sobre todo enérgico”. Ahora bien, según Beccar Varela, cuando un chico pobre o “canillita” es vestido como árbitro, se convierte en un

²⁹ José Razzano fue dueño de Montecristo. Hugo Del Carril y Agustín Magaldi tuvieron su stud (el lugar donde se tiene el caballo de carrera en cuida). El más famoso de todos fue “Lunático”, cuyo patrón era Carlos Gardel. Lunático le hizo ganar buen dinero a su propietario, quien lo gastó generosamente apostando a otros corceles. Le costó 5000 pesos y ganó premios por 72.450 pesos. También tuvo otros caballos: Cancionero, La Pastora, Amargura, Theresa, Explotó, Mocoróa, y Guitarrista. Uno de sus amigos fue el jockey uruguayo Irineo Leguisamo.

³⁰ Cf. DE MASI, Oscar Andrés. “Adrián Beccar Varela y su concepto social del fútbol”.

sujeto responsable, investido de autoridad, ajustado a una norma de justicia distributiva y adquiere unas dotes que “le hacen superior a su estado primario sin ese carácter”. También pondera el rol del “capitán” del equipo, y su lugar de interlocutor con el referee. El capitán, al tener trato con las autoridades de los clubes, adquiere roce y cultura, y forma su carácter en “una disciplina de orden, obediencia y autoridad que hace de este ciudadano un elemento útil para la sociedad”. Es interesante recalcar su análisis de “la influencia popular de este deporte”: “arranca de las carreras, de los cafés y de otros tantos centros de corrupción y vicio”. También pondera el interés que el fútbol despierta por la lectura, a juzgar por la profusión de diarios y revistas que deben su éxito a sus secciones sobre fútbol.

Más allá de la postura clasista desde la que escribe Beccar Varela, es llamativo su deseo de promover el fútbol como forma de sacar a la juventud del dinero fácil de las apuestas y de vivir como mandaderos de jugadas. Ahora bien, frente a los escándalos mundiales y nacionales del fútbol, sabemos que tampoco está exento de corruptelas, violencia, barras bravas e ilícitos financieros.

Y ya que nos referimos al fútbol, no puede olvidarse el concurso de Pronósticos Deportivos (PRODE). Fue aprobado en Argentina el 5 de noviembre de 1971, por el presidente Lanusse. Lo impulsó el Ministro de Bienestar Social, Francisco “Paco” Manrique, con el objetivo de obtener recursos para fomentar obras de tipo social. La primera jugada se realizó el 1 de febrero de 1972 y era semanal. Se hacía un pronóstico futbolístico. Era una buena forma de recaudar, en un país donde hay tantos simpatizantes de dicho deporte. El PRODE se dejó de sortear a principios de 1998, pero fue reflatado luego en el 2000. El nuevo proyecto de ley preveía la ampliación a otros deportes. Algunas provincias implementaron la modalidad del PRODE on-line, pero con escasa repercusión a nivel nacional. El PRODE es una apuesta que ha tenido numerosos altibajos en su emisión. Durante varios años fue muy popular. También atraía la cantidad de dinero que se jugaba y que algún afortunado podía sacar.³¹

La quiniela es hoy el juego de azar más popular en la Argentina. Organizado y controlado por Lotería Nacional, es un juego que no tiene pozo de premios, sino que estos se determinan en función de los aciertos de los apostadores, existiendo un tope de banca de cinco veces lo recaudado en dicha jugada. Además de la nacional, la mayoría de las provincias argentinas sortean quinielas. Entre los “pálpitos” existe traducir en números lo soñado, costumbre que deriva de la Smorfia Napolitana. Como veremos más adelante en el Capítulo 4, además, la quiniela es el juego que en el ámbito ilegal ha tenido tradicionalmente un gran protagonismo.

³¹ El primer “millonario” del PRODE fue el obrero textil paraguayo Mercedes Ramón Negrete. Tenía 26 años. En Argentina había vivido primero en Villa Sapito y luego en Villa Domínico. Logró trece aciertos en 1972. Se alzó con una fortuna equivalente a 400 mil dólares en su época. Por el nombre, al principio se confundieron con una mujer. Cuando cobró el premio, dejó plantada a su novia, Fabiana López, que anduvo de canal en canal llorando el abandono. De tanto reclamar, hizo que Negrete, no muy convencido, le diera algo. Finalmente, se volvió a Paraguay. Con los años, perdió casi todo el dinero. En parte, debido a apuestas que hizo con los naipes y las carreras de caballos.

e. El Problema de la Ludopatía³²

Siempre se ha reconocido que el ser humano tiene la necesidad de llevar a cabo actividades de esparcimiento. Muchos piensan que el juego de azar puede ser motivo para la diversión moderada de las personas. Pero desde antiguo, un porcentaje de los jugadores va a desarrollar una actitud patológica hacia las apuestas.

La verdad es que la especie humana cae con frecuencia en adicciones: a sustancias, como el alcohol, la droga o el tabaco. También se puede ser dependiente a elementos, como el celular. Asimismo se puede ser dependiente de personas. Del mismo modo, se puede ser adicto a actividades, como el trabajo, el sexo o los juegos de apuestas. Todas esas adicciones tienen las siguientes características: se llega a una pérdida de control cada vez mayor. El objeto de la adicción es utilizarla más de una vez como una evasión de la realidad. Finalmente, la adicción se vuelve continua, a pesar de que ya se hayan producido numerosas consecuencias negativas o daños en la salud.

El origen etimológico de este término se encuentra en: del latín Ludus, que es sinónimo de “juego”, y del griego patía, que puede traducirse como “afección o padecimiento”. Es, por tanto, la enfermedad de la adicción a los juegos de apuestas. En un sentido técnico, la ludopatía es un trastorno en el control de los impulsos. Muchos caen en el problema de adicción al juego porque encuentran en él un mecanismo para liberar su nivel de estrés o para escapar de los graves problemas personales, laborales o económicos que tienen. La ludopatía es un trastorno reconocido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su clasificación Internacional de Enfermedades en el año 1992. Ya en 1980 a través del Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos (DSM IV), la Asociación Americana de Psiquiatría describe el Juego Patológico como un síndrome en el cual aparece un fracaso crónico y progresivo de la capacidad para resistir el impulso de jugar.

La motivación del juego es, al principio, el afán de éxito y triunfo, la expulsión del aburrimiento o el dominio de sentimientos negativos. La emoción del juego puede en algunos casos brindar un escape al dolor emocional interno y en otros a darle un poco de color a una vida que le resulta aburrida y monótona al apostador. En algunos casos, la motivación del jugador es la ambición; pero en otros lo que prima es el sentimiento de anticipación que sigue a la apuesta y no tanto el dinero. El jugador cae paulatinamente en una trampa, donde son víctimas todos los aspectos de su vida.

La adicción a juegos de azar es un problema que se caracteriza por la necesidad y el deseo irresistible de apostar. Consiste en jugar de modo frecuente y repetido, de tal modo que domina la vida del sujeto y conlleva la ruina de los valores y compromisos sociales, laborales, materiales y familiares. Otra particularidad de la adicción al juego es la alteración de la personalidad, que lo lleva a la falta de atención por las obligaciones sociales y un desinterés por los sentimientos ajenos. El juego patológico se muestra a través de las conductas duraderas, recurrentes y usualmente en aumento. Otras características de dicha enfermedad son el fracaso repetido de los

³² Cf <http://definicion.de/ludopatia/#ixzz3cIVz1XHZ>

esfuerzos para controlar, interrumpir o detener el juego. Suele haber inquietud o irritabilidad cuando intenta interrumpir o detener el juego. Después de perder dinero en el juego, se vuelve otro día para intentar recuperarlo jugando de nuevo. En pocas palabras podríamos decir que es un trastorno por el que nos volvemos adictos al juego. Los problemas de adicción al juego son antiguos. Sobre ellos encontramos referencias en documentos, novelas, incluso el séptimo arte lo ha tratado en varias ocasiones. Debido a las consecuencias negativas en las diferentes áreas de la vida; psicológicas, fisiológicas y sociales que repercuten a nivel, personal, familiar, social, laboral, se hace indispensable tratarla con la debida oportunidad y seriedad. La ilusión más habitual en la que puede caer la persona es: 1) pensar que puede controlar la propensión al juego; 2) agigantar las probabilidades de ganar; “La próxima lo logro”; 3) defender la inversión ya realizada: “OK, me fue muy mal, pero si he llegado hasta aquí, tengo que salvar lo que perdí”.

En relación a las consecuencias sociales, se puede decir que existen tres frentes afectados. El entorno más próximo, la familia. Se puede caer en la falta de atención, comunicación, alteraciones en la sexualidad y violencia intrafamiliar. Las amistades son dejadas de lado, así como todas las actividades recreacionales que el individuo anteriormente realizaba con entusiasmo, produciéndose un aislamiento y la pérdida de relaciones significativas. En el área laboral se ve afectado el rendimiento en el trabajo, aumenta el ausentismo, hay desmotivación, que pueden provocar pérdida del empleo o fracaso escolar.

Adicionalmente, las conductas adictivas tienen como consecuencia problemas económicos y judiciales. Se confía en que los demás proporcionen dinero que alivie la desesperada situación financiera causada por el juego. Hay casos donde se pide dinero prestado en el trabajo, incluso el jefe a sus subordinados. Se pueden cometer actos ilegales, como falsificación, fraude, robo, o abuso de confianza para financiar el juego. No es raro que en el ludópata haya sentimientos particulares de inferioridad, profundamente enraizados desde la niñez, son compensados por medio de grandes y todopoderosas fantasías. Este trastorno narcisista de la personalidad es difícil de tratar porque el paciente tiende a despreciar a los terapeutas y a dejar el programa si no encuentra confirmada su fantástica grandeza.

Los expertos sostienen que la ludopatía puede derivar en otros trastornos, como ansiedad, depresión o hasta problemas cardíacos derivados del estrés. Los ludópatas pueden manifestar otras enfermedades de origen psicosomático. Suele estar aparejada con otras adicciones como el alcoholismo y el tabaquismo. Algunos sostienen la hipótesis de una base biológica en la enfermedad. La existencia de distintas zonas como la amígdala y la corteza prefrontal, que intervienen como base neurobiológica de un sistema de recompensa único que responde a diversos estímulos químicos. Se ha visto que algunos jugadores patológicos tienen menores niveles de norepinefrina que los jugadores normales. La norepinefrina se secreta en condiciones de estrés o amenaza, de modo que los jugadores patológicos juegan para elevar sus niveles. El peor camino es el aislamiento. El jugador siente vergüenza por el rumbo que la propia vida va tomando.... y el juego se comienza a ocultar. Se ingresa en un camino, donde la persona va de precipicio en precipicio.

En general, no es fácil de curar. Evidentemente que depende del grado de adicción. Al comienzo de las adicciones es sanante poder abrirse a un amigo, a la familia, ir a un grupo de contención, reflexionar, rezar... Cuando el grado de adicción es más intenso, además de lo anterior, se requiere ayuda de un profesional. Para tratar la ludopatía, existen grupos de autoayuda, terapias psicológicas y medicación psiquiátrica. Los grupos de apoyo y autoayuda, tales como Jugadores Anónimos. La terapia puede ser conductual y cognitiva. La terapia de desensibilización, una de las alternativas de cura, se basa en intentar romper la asociación entre emoción y juego. En algunos casos, se utiliza antidepresivos y ansiolíticos. Los familiares de un ludópata, son importantes para su curación. Deben marcarle límites y también brindarle contención. Lo lamentable, es que se suele esperar demasiado para recurrir a un psicólogo o psiquiatra. Es decir, que cuando se llega, un buen número de ellos están endeudados, son suicidas potenciales o han incurrido en delitos para conseguir dinero con tal de seguir jugando. Más allá de las terapias, en la mayoría de los casos es una enfermedad crónica. Más que curado, está “recuperado”.

2. Intervención del Estado

En mayor o menor medida, los gobiernos siempre han intervenido en la industria del juego. Como señala Grinols (2004), durante la mayor parte del siglo XX, los casinos (y cualquier tipo de lotería) estuvieron prohibidos en todos los estados de los Estados Unidos, excepto Nevada. Incluso, en la mayoría de los casos (76% de los estados) la prohibición tenía estatus constitucional. Sin embargo, esta situación cambió dramáticamente en los últimos tiempos, en particular durante la última década del siglo XX.

Grinols resalta que el juego de apuestas es una actividad inmemorial—tal como se señaló en el capítulo anterior—y que las reacciones de los individuos frente a su existencia parecieran ser similares a lo largo del tiempo: el juego resulta ser muy popular; el juego tiende a dañar a algunas pocas personas; y los promotores del juego tienden a realizar actividades fraudulentas. Dadas estas características, en general se acepta que el juego de apuestas requiere algún tipo de regulación. Sin embargo, Grinols advierte que esta regulación genera incentivos a la corrupción, entre reguladores y regulados, generándose un dilema desde el punto de vista de las políticas públicas.

Walker (2013) coincide con esta apreciación, señalando que la expansión de la industria del juego en casinos ha generado grandes controversias, en lo cual Argentina no es una excepción. Según este autor, en general los políticos se ven atraídos por la recaudación impositiva, el crecimiento económico y el aumento del empleo prometido por los promotores de los casinos. Sin embargo, Walker nota que ha habido una creciente preocupación por los costos sociales que pueden acompañar a la expansión de la industria del juego. Para complicar las cosas, Walker advierte que los estudios utilizados para justificar las distintas posiciones suelen ser de baja calidad desde el punto de vista científico, con fallas metodológicas importantes. Según Grinols (2004), las razones por las cuales en general se sugiere que el juego debe ser regulado son las siguientes:

a) Es comúnmente aceptado que la libertad (personal y de empresa) no debería restringirse sin causa. Por lo tanto, son aquellos dispuestos a restringir una determinada actividad (en este caso el juego de azar) los que deben demostrar que la existencia irrestricta de dicha actividad genera mayores costos sociales que beneficios. En los costos sociales deben incluirse los efectos de las decisiones de los apostadores sobre los que no apuestan.

b) En línea con esto, desde el punto de vista económico es posible argumentar que los juegos de azar son fuente de externalidades negativas (los jugadores generan consecuencias negativas sobre los no jugadores y estas consecuencias no están capturadas por el sistema de precios; en otras palabras, los jugadores no pagan los costos que imponen sobre los que no juegan). Dos ejemplos de externalidades negativas generadas por los casinos pueden ser: (i) los casinos aumentan el número de

jugadores patológicos, y estos jugadores generan problemas sociales cuyo costo no es pagado por los casinos; y (ii) la presencia de casinos genera condiciones que llevan al aumento de la criminalidad, y el costo de combatirla (por ejemplo, un aumento de impuestos) no es pagado por los casinos.

En cuanto a los costos sociales, Grinols (2004) propone la siguiente taxonomía:³³ (1) aumento del crimen; (2) mayores problemas laborales (por ejemplo, tiempo perdido en el trabajo o caídas en la productividad como consecuencia del juego); (3) aumento de las quiebras a nivel personal, con el consiguiente aumento de los costos de transacción; (4) aumento de las tasas de suicidio; (5) aumento de cierto tipo de enfermedades (depresión, estrés, ansiedad, etc.) y el consiguiente aumento del costo para la sociedad, por encima del costo individual; (6) mayores costos para la provisión de servicios sociales; (7) mayores costos de regulación, ya que la tarea de la regulación del juego genera costos para el estado, que son pagados por la sociedad a través de mayores impuestos); (8) costos familiares (divorcios, abusos con relación al cónyuge y/o los hijos, etc.); (9) los denominados *abused dollars*; este es un término que se aplica al dinero que los jugadores obtienen de sus familiares, empleadores o amigos de manera engañosa; en principio esto sería una mera transferencia entre individuos, pero en general se producen pérdidas sociales; (10) pérdidas de bienestar (*deadweight losses*, en terminología económica) asociadas a los impuestos adicionales necesarios para lidiar con estos costos, es decir, pérdidas puras de bienestar generadas por las distorsiones inducidas por los impuestos.³⁴

Walker (2013) también argumenta que muchos de los estudios sobre la industria del juego computan como costos sociales cosas que no los son (y, a que veces, no computan cosas que sí lo son). En este sentido, nos recuerda que un costo social es una reducción en la riqueza real de la sociedad. En esta definición, el término riqueza no se refiere simplemente a cuestiones monetarias, sino que incluye cualquier cosa que sea valorada por los miembros de la sociedad. Por ejemplo, si una medida del gobierno afecta negativamente a un sector de la sociedad sin mejorar a nadie, el costo social es la suma (posiblemente ponderada) de las pérdidas de cada uno de los afectados. En cambio, si el gobierno toma una medida que transfiere recursos de cierto grupo a otro, y si el efecto sobre los negativamente afectados es igual al efecto sobre los positivamente afectados, no habrá costo social alguno.

Según esta definición, muchos de los costos sociales atribuidos al juego no serían costos sociales reales. Por ejemplo, si un jugador compulsivo roba dinero para jugar, el monto robado no constituiría un costo social, puesto que es solamente una transferencia entre individuos. Por supuesto, puede ser que el robo tenga otros costos que califiquen como verdaderos costos sociales, pero el monto robado *per se* no cuenta como un costo social. Por ejemplo, los recursos (tiempo, etc.) que el ladrón

³³ Utilizando esta taxonomía de costos sociales, Grinols calcula un costo social de 10330 dólares anuales por cada jugador patológico, y un costo de 2945 dólares anuales por cada jugador con problemas (en dólares de 2003). A estos costos deben agregarse las pérdidas de bienestar asociadas a la recaudación impositiva adicional necesaria para hacer frente a dichos costos sociales.

³⁴ Para Estados Unidos, se estima que cada dólar adicional de impuestos le cuesta a la sociedad entre US\$ 1.17 y US\$ 1.57.

dedica a robar en lugar de dedicarlos a producir bienes valorados por la sociedad constituyen un costo social.³⁵ Los efectos psicológicos negativos sobre la persona afectada por el robo también son costos sociales, aunque sean difíciles de medir. Otro caso típico son los impuestos: la recaudación impositiva *per se* no es un costo social (lo que algunos pagan lo reciben otros, de una manera u otra), pero lo que sí son costos sociales son las pérdidas de eficiencia (distorsiones) generadas por los impuestos.³⁶

Adicionalmente, Walker (2013) discute tres problemas que se ponen de manifiesto en las investigaciones sobre los costos sociales del juego. En primer lugar, menciona los problemas metodológicos asociados a la medición de dichos costos. Particularmente problemática es la existencia de “comorbidity” (o sea, el hecho de que los jugadores compulsivos, además de jugadores suelen tener problemas de adicción al alcohol o las drogas). Esto hace muy difícil medir qué parte de los costos sociales generados por estos individuos deben ser atribuidos al juego. En segundo lugar, como la investigación sobre el juego suele ser interdisciplinaria, es muy difícil que los investigadores lleguen a un consenso sobre cómo medir los costos sociales. Walker piensa que hay ciertos costos muy difíciles de medir (por ejemplo los costos psicológicos), y que lo mejor en estos casos es identificarlos, pero no tratar de cuantificarlos. En tercer lugar, la mayoría de los trabajos no consideran algunos costos sociales potencialmente grandes inducidos por la regulación del juego (la actividad de *rent-seeking*, por ejemplo) y la restricción de actividades valoradas por la gente.

Otro resumen interesante respecto de la motivación para la intervención del Estado en la industria del juego es el de Paldam (2008). Según este autor, la primera razón para intervenir es que el juego es muchas veces considerado un vicio (al igual que el tabaco o el alcohol) y por lo tanto merecería que se le apliquen altos impuestos. En segundo lugar, Paldam señala que existe una alta dependencia histórica (*path-dependence*) de la regulación, que posibilita la aparición de grupos de interés que pugnan por la continuidad de la regulación. En tercer lugar estaría el problema de la externalidad negativa que constituye la adicción, para una pequeña porción de la población,³⁷ lo cual autoriza la intervención del estado desde el punto de vista económico.

³⁵ En términos económicos, estaríamos en presencia de un corrimiento hacia adentro de la Frontera de Posibilidades de Producción, lo cual necesariamente reduce el bienestar general.

³⁶ Los triángulos de Harberger, en términos económicos.

³⁷ Paldam estima que en Dinamarca, el problema de la adicción al juego afecta sólo al 0.2% de la población. En virtud de esto, sugiere que restringir o limitar las opciones de juego legal resultaría en un perjuicio general para la población, debido a que la gran mayoría de la gente, que no tiene problemas de adicción y que disfruta del juego como un entretenimiento, vería disminuidas sus opciones de esparcimiento.

3. El Mercado de Juego Legal en Argentina

a. Marco Legal y Regulatorio

En Argentina, el desarrollo de la actividad de los juegos de apuestas está normado a nivel provincial³⁸ ya que estas son las jurisdicciones con potestad de organizarlo y administrarlo, así como de combatir sus modalidades ilegales. No existe legislación nacional, lo que de alguna manera limita el accionar conjunto, dadas las posibles asimetrías en los respectivos marcos legales. En general, el marco legal desarrollado para el combate al juego clandestino se enfoca en la perspectiva represiva, sin considerar el entorno en el que se desarrolla, a través de las instituciones provinciales creadas a tal fin (Institutos de Lotería o similares), las fuerzas de seguridad y las instituciones de justicia.

Por las razones ya expuestas, este trabajo analítico se circunscribirá a las jurisdicciones de mayor volumen de juego legal que concentran aproximadamente el 45% del total del juego en Argentina, que al mismo tiempo es donde a priori se desarrollan -por sus modalidades- las actividades de juego clandestino.³⁹

1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En el caso particular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y por razones históricas e institucionales en cuanto a la organización política del distrito, no aplican las generalidades arriba mencionadas sino que el juego es regulado por el Estado Nacional a través de Lotería Nacional. La organización de juegos de apuestas o sorteos en el ámbito de la CABA requiere la autorización de Lotería Nacional. Sin embargo, disputas jurisdiccionales han hecho que dicho proceso se detenga o resulte muy burocrático, lo que podría dar lugar a la aparición del juego clandestino.

Anteriormente al proceso de autonomía de la CABA, en ese ámbito regía el Decreto-Ley 6618, que era más estricto que el vigente en otras jurisdicciones en relación al combate al juego clandestino, y daba más elementos a las autoridades policiales para combatir el juego ilegal. La autoridad de aplicación era la Nación, tanto en su dimensión judicial como policial. Sin embargo, la experiencia muestra en general que los procedimientos realizados para erradicar dicho delito no avanzaban demasiado y las causas terminaban archivadas. De hecho, no hay evidencia de que se hayan alguna vez, aplicado las penas de prisión previstas en dicha normativa, que podían llegar hasta tres años de arresto.

³⁸ Según delegación establecida en el Código Civil de la Nación.

³⁹ La aparición del juego online o por internet hace más difusa esta separación y por ello se abordará esta temática en un capítulo específico.

Posteriormente, con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, que le dio a la ciudad un rango institucional diferente, de mayor autonomía, fue sancionada la Constitución de la CABA en 1996, la cual se refiere también en forma explícita a los juegos de azar. Allí se establece que los ingresos por su explotación serán considerados recursos del Estado de la CABA (art. 9° pto. 9), que la CABA los regula, administra y explota (art. 50°) a través de la actuación de la Legislatura como una de sus funciones (art. 80° pto. 19) en el primer caso, y del Jefe de Gobierno en los dos restantes (art. 104° pto. 31). Finalmente, la cláusula transitoria decimonovena de la Constitución prevé la firma de convenios con el Estado Nacional y las provincias, para de alguna manera hacer operativo todo lo anterior.

Dada la superposición jurisdiccional con el Estado Nacional -a través de Lotería Nacional- desde entonces se han firmado convenios entre el Instituto del Juego de CABA y Lotería Nacional para la administración, regulación y destino de los recursos de los juegos de azar en el ámbito de la CABA, aunque todavía el perfeccionamiento de un esquema definitivo en cuanto al marco institucional se encuentra pendiente.⁴⁰

En CABA, la organización, explotación, promoción y comercialización de juego clandestino están actualmente tipificadas como contravenciones y no delitos. El Código Contravencional de la ciudad, en su Título V (artículos 116 a 119), establece penas de arresto (hasta 45 días) y multas (hasta \$ 90.000) con agravantes por participación de funcionarios públicos o menores. Dentro del código, las penas y multas relacionadas al juego clandestino son -junto a lo normado respecto de la fabricación ilegal de pirotecnia- las más severas.

Al traspasarse al ámbito de la CABA la sanción del juego clandestino (no así la organización y administración del juego legal) y encuadrarse como contravención, aparecieron en un primer momento las asimetrías en las capacidades de las autoridades para combatir esto. Sin embargo, como se desarrollará en la sección siguiente, este fenómeno resultó temporal y fue exitosamente superado.

Las licencias para operar agencias oficiales de Lotería Nacional, bingos o casinos en el ámbito de CABA son otorgadas por Lotería Nacional, aunque en los últimos años se han mantenido relativamente constantes dada la disputa jurisdiccional ya mencionada.

2. Provincia de Buenos Aires

En la Provincia de Buenos Aires (PBA), a través de la Constitución Provincial en su artículo 37, el Estado provincial se reserva el derecho de la administración y explotación del juego, a la vez que otorga a sus habitantes el derecho a percibir el producido de dicha actividad mediante acciones de tipo social y de salud. Como se mencionó en el Capítulo 1, es y ha sido habitual en el mundo utilizar la recaudación del

⁴⁰ En los años 2013 y 2014 este tema ha tenido mucha repercusión y ha sido motivo de disputas jurisdiccionales. El presente trabajo no se propone analizar ni discutir lo actuado, sino sólo mencionarlo para dar el contexto legal y regulatorio en el que se desenvuelve el juego clandestino.

juego para financiar este tipo de programas. En ese contexto, se dictaron las normativas específicas para las diversas modalidades de juego, y se creó la autoridad regulatoria y de aplicación que es el Instituto Provincial de Lotería y Casinos.

En la modalidad quiniela y juegos poceados, se otorgan licencias para la explotación de agencias oficiales que captan las apuestas. En el caso de los casinos, el Estado se reserva el derecho de explotación directa de los mismos, mientras que para los bingos se otorgan licencias a entidades de bien público que pueden luego -con autorización del Instituto- terciarizar su explotación a empresas privadas.

Al igual que en la CABA, el juego clandestino también está tipificado como contravención. Sin embargo, la Ley 13470 establece sanciones más severas ya que establece penas de prisión de hasta 1 año y multas de hasta 500 salarios mínimos para quienes organicen, exploten, financien o colaboren en el desarrollo de juegos de azar sin la debida autorización. También se prevén sanciones para los funcionarios públicos involucrados en el ilícito.

Como novedad, la ley también sanciona al apostador y a quienes se pudieran encontrar en un ámbito de desarrollo de juego clandestino, aunque no participen en el mismo. Se establecen agravantes en el caso de utilizar menores de edad o incapaces, y también, si quien viola la ley es una persona física o jurídica que cuenta con licencia oficial para la explotación de juego legal.

El Instituto cuenta con facultades para intervenir en el caso de detectar violaciones a dicha ley, requerir el auxilio de la fuerza pública y radicar las denuncias correspondientes. Asimismo obliga a los municipios a clausurar los locales en los que se detecte la realización de apuestas clandestinas.

Sin embargo, dicha ley refiere al Código de Faltas en ciertas materias, el que se encuentra disputado jurídicamente en cuanto a su constitucionalidad, lo que hace aún más dificultosa la aplicación de la ley 13470 para el combate del juego clandestino. Como respuesta a la problemática planteada por el juego clandestino en el ámbito provincial, en el año 2013 se conformó la Comisión de Prevención y Represión del Juego de Azar Ilegal, de la que participan el Instituto Provincial de Lotería y Casinos, el Ministerio de Seguridad provincial, y la Cámara de Agencias Oficiales de Lotería bonaerenses. Es un ámbito que permite la interacción e intercambio de información entre las instituciones directamente afectadas por el juego ilegal y con responsabilidad de combatirlo.

b. Estándares Internacionales

Hasta ahora, los avances internacionales en materia de juego clandestino se circunscriben al impacto que tiene a través del lavado de activos. Los estándares internacionales en la materia de prevención del lavado de activos y combate al financiamiento del terrorismo son establecidos por el Grupo de Acción Financiera

Internacional (GAFI) a través de sus 40 recomendaciones, las que fueron revisadas por última vez en el año 2012.

Así, en su recomendación #22 se incorpora a los casinos como actividad no financiera designada, a los efectos de cumplir con las recomendaciones del tipo “conozca a su cliente” y mantenimiento de registros. Asimismo, la recomendación #28 llama la atención sobre la necesaria regulación y supervisión sobre casinos en cuanto a la implementación de un efectivo marco de prevención del lavado de activos y combate al terrorismo. En ese contexto, el GAFI da una interpretación amplia de casino, ya que incluye en su definición a los juegos de casinos online o por internet.

En este caso, la legislación vigente en Argentina es de tipo federal y son normas nacionales las que los operadores de juego de azar deben cumplir. A la fecha, esta es la única área relacionada con el juego en la que no aplica la autonomía provincial. Así, la legislación y regulación local receptan dichas recomendaciones internacionales. En lo que respecta al marco regulatorio específico de los operadores de juegos de azar, la Resolución 199 de la Unidad de Información Financiera establece las políticas que deben seguir los sujetos obligados para la prevención, detección y reporte de hechos que pudieren constituir delitos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. El carácter de sujeto obligado es bien amplio e involucra a operadores físicos y online de juegos de azar.

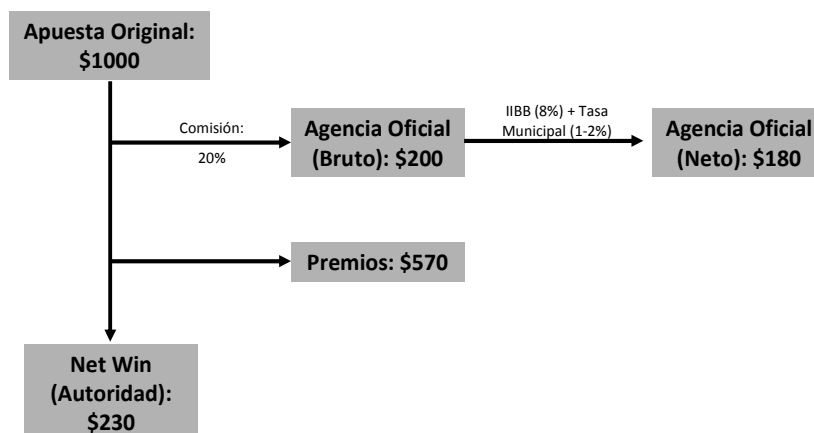
c. Evolución y Estructura del Juego Legal

En CABA, las agencias oficiales de lotería sumaban en el año 2015 aproximadamente 1300, con una facturación promedio de \$ 300.000 mensuales, de los cuales poco más del 80% se destinaba a la quiniela. La comisión promedio para el agenciero es del 18% del total apostado, siendo mayor en quiniela (20%) y menor en el resto de los juegos poceados (14%). Las licencias de Lotería Nacional en CABA eran más caras que las de las loterías provinciales, y estaban restringidas; las licencias se licitan, y en el año 2015 se estima que tienen un valor llave de entre \$ 15.000 y \$ 20.000. Además, se cobra un arancel por cambio de titularidad de la agencia el cual -en el año 2015- era de \$ 20.000 para agencias con más de 3 años de antigüedad, y de \$ 40.000 para vigencias menores. En los últimos años, el otorgamiento de licencias se ha ido flexibilizando. Agencias oficiales pagan 6,5% de IIBB sobre la comisión. Hoy se estima que una agencia oficial recauda aproximadamente entre \$ 10.000 y \$ 15.000 por día.

Datos del 2015 para la PBA muestran que existen aproximadamente 4100 agencias oficiales, con una recaudación promedio de \$ 210.000 mensuales, pero con alta varianza; las más pequeñas recaudan \$ 30.000 y las más grandes pueden alcanzar ventas por \$ 800.000 mensuales.⁴¹ Alrededor del 90% de la venta es por quiniela. En cuanto a las agencias oficiales en PBA, el esquema sería aproximadamente el expuesto en la Figura 1:

⁴¹ Por motivos de seguridad, cada terminal de la agencia oficial tiene un tope de toma de apuestas de \$15.000.

Figura 1: Estructura de ingresos Agencia Oficial en PBA



d. Tamaño del Mercado Legal

La medición del volumen de juego en el mercado legal enfrenta una dificultad metodológica en cuanto a la variable a ser utilizada. Esto se debe a que existen dos variables relevantes ya mencionadas que son: i) las apuestas brutas, y: ii) el net-win (NW), que representa las apuestas brutas menos el pago de premios y constituye el ingreso neto de los operadores del juego. Asimismo, las estadísticas disponibles se encuentran dispersas en los diferentes entes estatales sub-nacionales encargados de la regulación y/o administración del juego legal en sus respectivos territorios, y no necesariamente la forma de presentación de los datos es homogénea.⁴² Por último, la modalidad de juegos de apuestas online -relativamente reciente en Argentina- no está incluida en las mediciones dado que no se cuenta con los datos necesarios.

En el presente trabajo, analizamos la evolución de las apuestas legales luego del pago de premios (net-win) en el ámbito de la CABA y PBA, donde se asume se registra la mayor parte del volumen apostado en el territorio argentino, para el período 1996-2014 y por tipo de juego.⁴³ La información recopilada constituye uno de los primeros esfuerzos en la sistematización y análisis de este tipo de información en relación a la industria de los juegos de azar.

En el año 2014, el net-win agregado en CABA y PBA ascendió a casi \$ 24.000 millones, lo que representa aproximadamente un 0,7% del PBI de Argentina, mientras que en 1996 representaba poco más de la mitad de este valor.⁴⁴ En términos del PBG

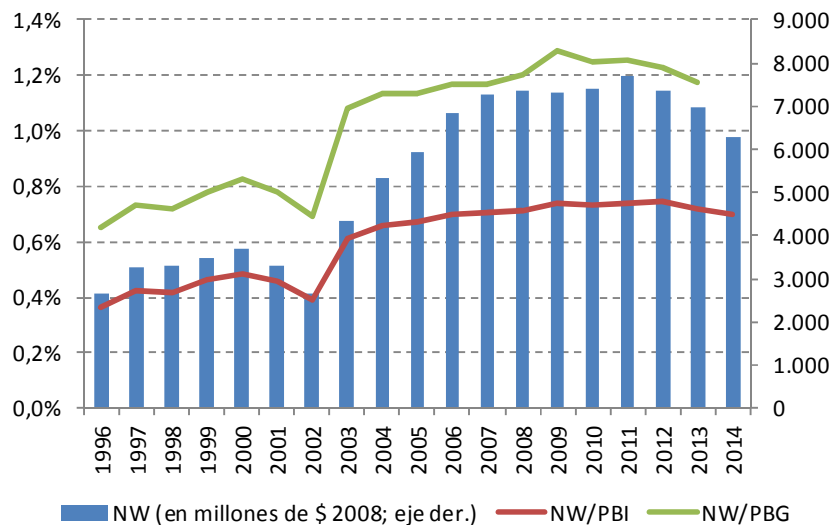
⁴² En el Anexo metodológico se detallan las fuentes y procedimientos realizados para el armado de la base de datos.

⁴³ Debe tenerse en cuenta que ambos distritos concentran el 60% de la producción nacional y casi el 50% de la población total (datos 2013 y 2014 respectivamente).

⁴⁴ Este aumento en términos del PBI es mucho más notorio al analizar la evolución del volumen bruto de apuestas. Mientras que en el año 1996 representó el 0.9% del PBI, en el 2014 ascendió al 5,6%. En

conjunto de PBA y CABA, el net-win total alcanzaría aproximadamente el 1,2%.⁴⁵ Estas magnitudes han crecido desde el año 1996, tanto en términos reales (ajustadas por inflación) como en proporción al PBI y PBG. Como se muestra en el Gráfico 1, su participación en la economía casi se ha duplicado desde el año 1996.

Gráfico 1: Evolución del net-win en CABA y PBA



Fuente: elaboración propia en base a datos de Lotería Nacional, Instituto Provincial de Loterías y Casinos, Cámara Argentina de Salas de Casino, Bingos y Anexos, Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Provincial de Estadística y Dirección General de Estadísticas y Censos de la CABA

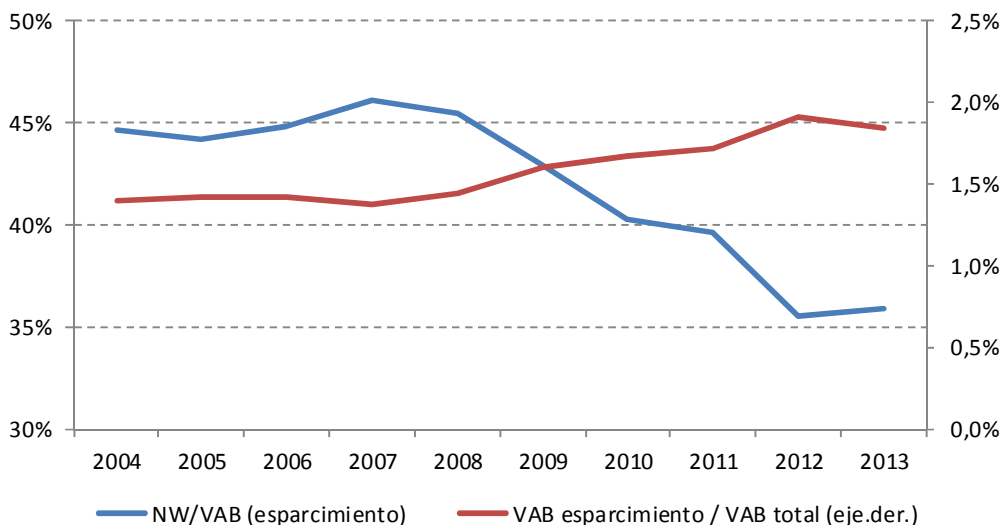
Dicha evolución debe entenderse en un contexto donde los servicios relacionados con el esparcimiento han incrementado su participación en el total de la producción nacional, pasando de representar el 1,4% del valor agregado bruto (VAB) de la economía en el año 2004 al 1,8% en el 2013.⁴⁶ Así, como se aprecia en el Gráfico 2, la relevancia de los juegos de apuestas en el VAB total del sector de esparcimiento ha disminuido notoriamente desde el año 2007.

moneda constante, las apuestas brutas aumentaron 660% en dicho período, a razón de un promedio anual de 12%.

⁴⁵ Dado que no se dispone del PBG del año 2014, se utiliza el dato del 2013.

⁴⁶ En el sistema de cuentas nacionales, dicho rubro se denomina Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos (cód.92)

Gráfico 2: Evolución del net-win en relación al VAB del sector esparcimiento



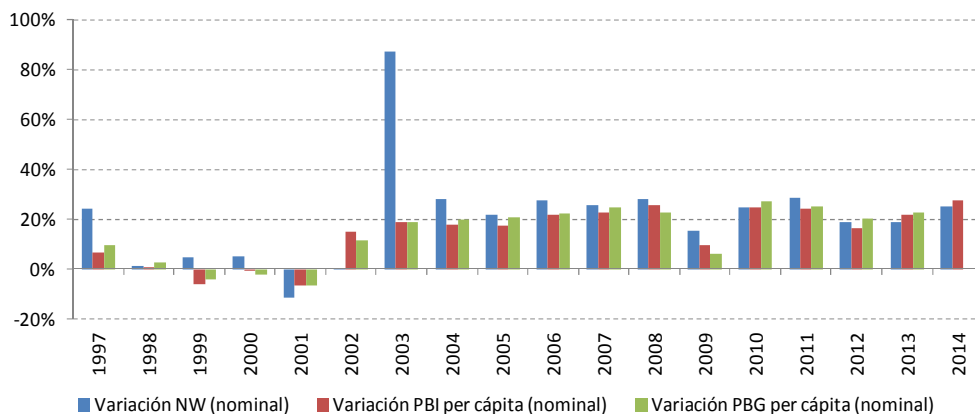
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Lotería Nacional, Instituto Provincial de Loterías y Casinos, Cámara Argentina de Salas de Casino, Bingos y Anexos, Ministerio de Economía de la Nación

Dicho incremento nominal y real en el volumen de juego está asociado a una suba en los valores promedio de apuesta neta por habitante. En el año 2001, cada habitante de PBA y CABA realizaba apuestas netas por \$73, mientras que en 2010 dicho monto ascendió a \$571 y en 2014 se estima fue de \$1227. Ese crecimiento del 1565% en el volumen de juego nominal por habitante, más que supera la evolución de los precios en dicho período (937%).

Contrario a la extendida creencia de que las personas incrementan su actividad lúdica cuando la situación económica empeora, los datos proveen indicios de una relación directa entre el crecimiento del net-win agregado de la industria, y los ingresos promedio de los habitantes (PBI y PBG per cápita), tal como se muestra en el Gráfico 3. Corresponde notar al analizar dicho gráfico que en los años 1999 y 2003 se introdujeron nuevas modalidades de juegos de apuestas, tanto en CABA como PBA, por lo que la correlación enunciada se ve afectada en dichos años. Sin embargo, la correlación aparenta ser bastante sólida desde el año 2004/2005.⁴⁷

⁴⁷ Esta correlación se verifica también en el caso del volumen bruto de apuestas.

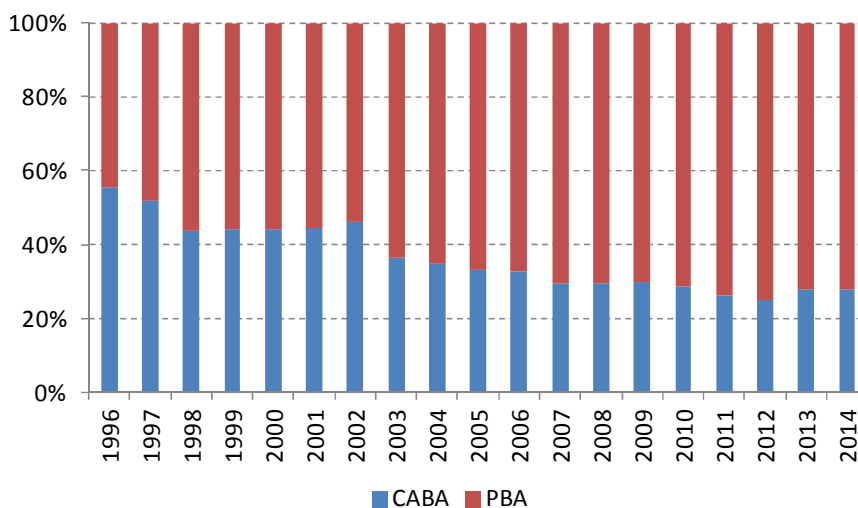
Gráfico 3: Variación de ingresos per cápita y variación de net-win



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Lotería Nacional, Instituto Provincial de Loterías y Casinos, Cámara Argentina de Salas de Casino, Bingos y Anexos, Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Provincial de Estadística y Dirección General de Estadísticas y Censos de la CABA

En cuanto a la distribución geográfica de las apuestas, el juego en ambas jurisdicciones ha aumentado en términos reales durante el período analizado. Sin embargo, las tasas de crecimiento son notoriamente diferentes, registrándose en PBA un aumento del net win del 286% entre 1996 y 2014, mientras que en CABA dicha variación fue de sólo 18%. Dichas tasas de crecimiento implican un promedio de variación anual de 8% y 1% respectivamente. Consecuentemente, como refleja el Gráfico 4, se observa una importante pérdida en la participación relativa de CABA en el total de apuestas, en una tendencia decreciente desde el comienzo de la serie bajo análisis.

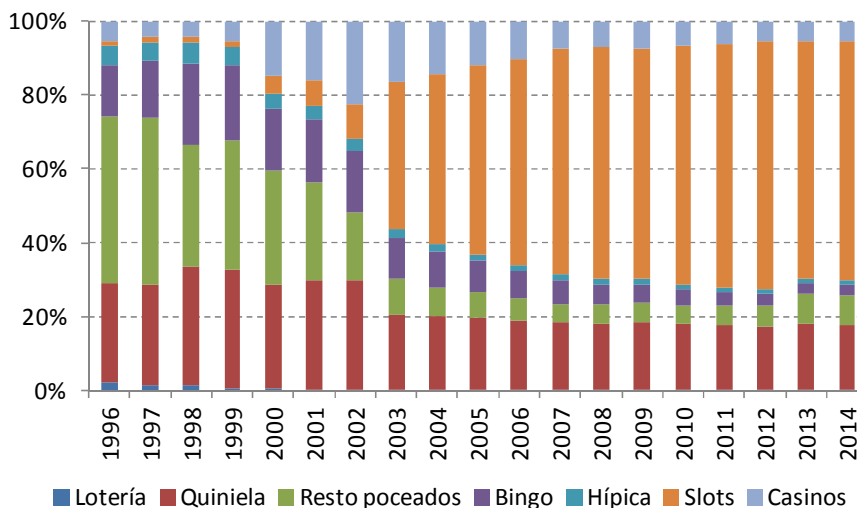
Gráfico 4: Distribución geográfica del net-win



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Lotería Nacional, Instituto Provincial de Loterías y Casinos, Cámara Argentina de Salas de Casino, Bingos y Anexos

En cuanto a las modalidades de juego, se verifica un cambio estructural significativo en las preferencias de los apostadores. El Gráfico 5 muestra el aumento sostenido que las máquinas tragamonedas (slots) han tenido a lo largo del período bajo estudio. Actualmente, casi el 65% del net-win en CABA y PBA es explicado por los slots, tanto en bingos como casino e hipódromo.⁴⁸

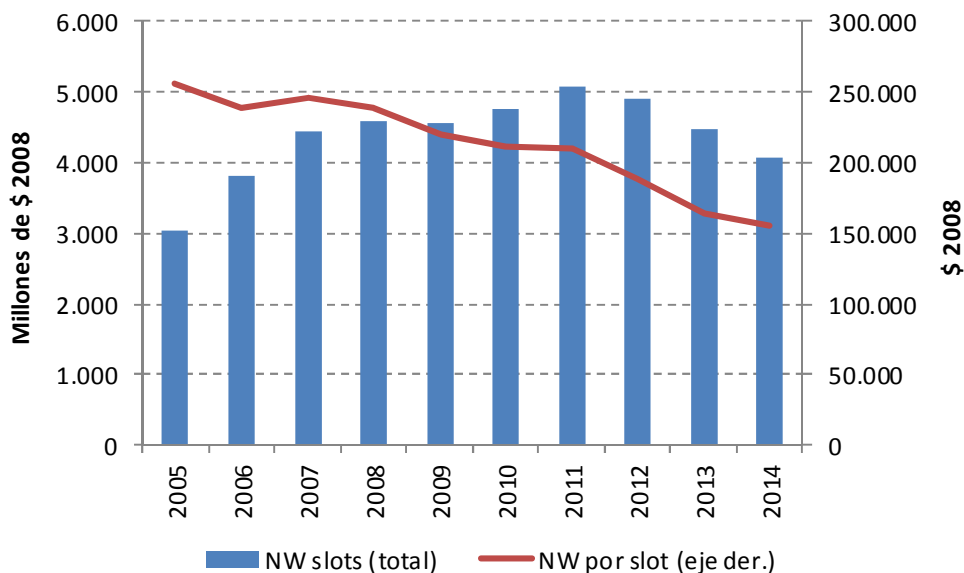
Gráfico 5: Composición del net-win por tipo de juego



Esta concentración del juego en la modalidad slots, a expensas de otros juegos tradicionales como la quiniela, lotería y juegos poceados, que en 1996 representaban más del 70% del net-win y actualmente no alcanzan el 30%, tiene implicancias sobre las modalidades y relevancia del juego ilegal. Las posibilidades que los juegos poceados brindan para el desarrollo del juego clandestino no están presentes en el caso de slots—en particular, la necesidad de contar con infraestructura y equipamiento, que es irrelevante en el caso de los juegos poceados. Esto seguramente limita el accionar ilegal a la vez que genera incentivos para una redefinición del negocio clandestino asociado a las nuevas preferencias de los jugadores, como por ejemplo el juego online. Dada su actual relevancia, el Gráfico 6 refleja cómo ha evolucionado el net win en los slots en los últimos años en términos reales. La dinámica muestra que el volumen total aumentó hasta el año 2011 y luego comenzó una fase decreciente, quizás asociada a la situación económica general. Por su parte, el volumen de apuestas promedio recaudado por cada máquina tragamonedas ha ido decreciendo sostenidamente. Esto podría ser un indicio de que el aumento en la oferta de juego legal ha sido superior al de la demanda, por lo menos en lo que respecta a la modalidad más difundida actualmente.

⁴⁸ Más aún, utilizando los datos de apuestas brutas, del total jugado en el año 2014 casi el 90% fue realizado en las máquinas tragamonedas.

Gráfico 6: Evolución del net-win en slots



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Lotería Nacional, Instituto Provincial de Loterías y Casinos, Cámara Argentina de Salas de Casino, Bingos y Anexos. En pesos de 2008

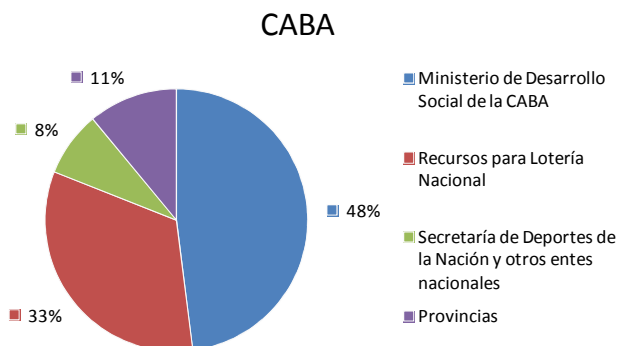
Este tipo de comportamiento de la demanda y la oferta debería ser estudiado en mayor profundidad con el objetivo de evaluar el potencial impacto que la ampliación en la oferta de juego en nuevas modalidades (por ej. las apuestas online) tendría sobre los volúmenes de juego total, y los incentivos que generaría en los operadores clandestinos.

e. Recaudación del Juego y Proceso Presupuestario

La distribución de la recaudación producida por el juego legal está normada a nivel provincial, excepto en el caso de CABA donde es Lotería Nacional -en convenio con el Instituto del Juego de la CABA- quien determina el destino de los fondos. Este aspecto de la recaudación por apuestas es relevante en la medida que provee un marco de referencia para estimar el potencial perjuicio generado por el juego clandestino. Según la última información disponible, el beneficio neto⁴⁹ de los juegos de apuestas en la CABA se distribuye de acuerdo al Gráfico 7.

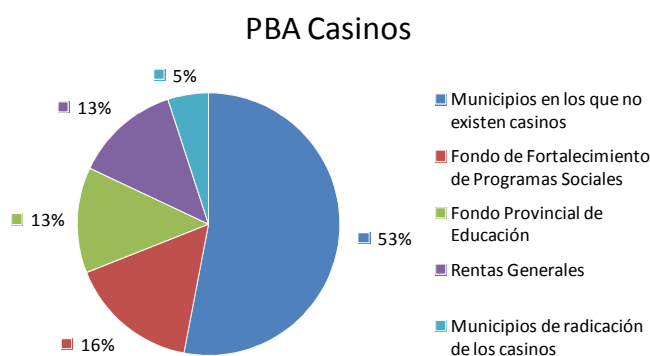
⁴⁹ Neto del pago de premios y la comisión de operadores.

Gráfico 7: Distribución del producido del juego en CABA



Por su parte, en la PBA el producido por el juego depende de la modalidad de que se trate. A los efectos de evaluar el producido del juego, la clasificación de las distintas modalidades sería la siguiente: casinos⁵⁰, bingos⁵¹ y máquinas tragamonedas⁵². Para ello, utilizaremos una variable que llamaremos beneficio neto, y que es equivalente al net win menos el monto correspondiente a los recursos asignados al explotador del juego (ya sea un operador privado o el Estado provincial). Así, la distribución establecida por ley es la reflejada en el Gráfico 8.

Gráfico 8: Distribución del producido del juego en PBA

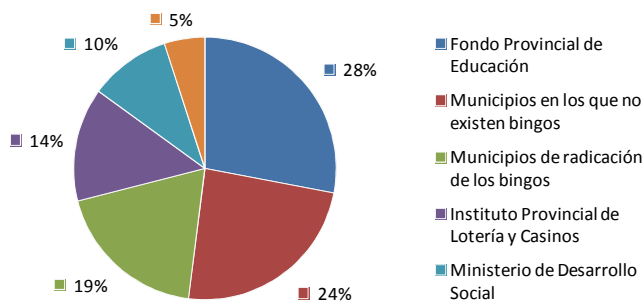


⁵⁰ Ley 11536, Art. 7°

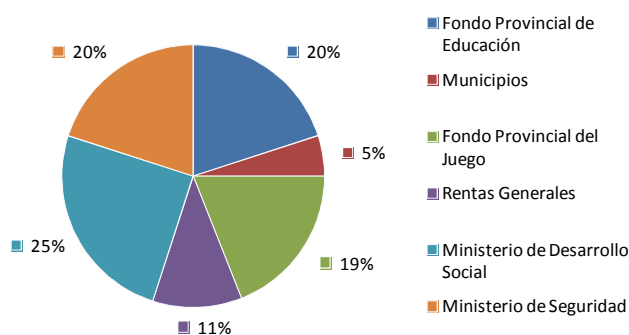
⁵¹ Ley 11018, Art. 7°

⁵² Ley 13063, Art. 7°

PBA Bingos



PBA Máquinas tragamonedas



También existe un régimen de distribución del producido por la renovación de las licencias de operación de bingos.⁵³

⁵³ Su descripción excede el foco del presente trabajo dada su irregularidad.

4. El Mercado de Juego Ilegal en Argentina

El juego ilegal se focaliza particularmente en tres áreas: a) casinos; b) quiniela; y c) apuestas online. En esta sección se analizarán las dos primeras modalidades, mientras que en el próximo capítulo se abordará la modalidad online. En el caso de bingos, la actividad clandestina es marginal y asociada más a reuniones sociales para recaudar fondos con diversos fines, pero que no persiguen una finalidad comercial ni están formalmente organizados con estructuras, jerarquías, etc. Son eventos tradicionales realizados fuera del circuito formal que de alguna manera están en la frontera entre lo legal y lo clandestino por su propia modalidad. El código contravencional de la CABA toma cuenta de este fenómeno, y lo excluye de las sanciones.

En forma similar, las apuestas deportivas clandestinas (excepto las realizadas en forma online) están mayormente concentradas en las categorías locales de automovilismo, donde los propios asistentes a las carreras se organizan informalmente para levantar “pollas” de apuestas. Son un grupo relativamente cerrado, homogéneo y constante en su composición; son seguidores de los eventos a lo largo del país. Al igual que en el caso anterior, no hay estructuras formales ni fines comerciales en su organización.

a. Casinos

También conocidos como “garitos”, esta modalidad que incluye ruleta, juegos de paño (black jack, punto y banca, etc.), póker, etc., está principalmente concentrada en atender la demanda de sectores de alto poder adquisitivo. Es interesante notar que en este caso se permiten apuestas de volúmenes elevados sin necesidad de pasar por los controles estatales impositivos y de lavado de dinero. Sin embargo, este no es el único atractivo, ya que también en los juegos de ruleta y paño, el premio tiende a ser mayor que en el ámbito legal.

La aparición del casino flotante en CABA y el casino de Tigre, así como los bingos, redujeron un poco el funcionamiento de los casinos ilegales en el área metropolitana. Asimismo, en el ámbito de la PBA, el crecimiento de los bingos y las máquinas tragamonedas también le han quitado atractivo a este tipo de juegos en esa modalidad presencial.

En general, operan bajo modalidades de círculos casi cerrados que se ven favorecidos al operar en lugares de difícil acceso para las autoridades (por ej. barrios cerrados). No operan en lugares fijos, sino que se mudan con alta frecuencia para evitar los controles, dado que aún siendo círculos cerrados, el jugador tiende a filtrar a terceros datos acerca de su participación.

En el caso de la PBA se agrega el fenómeno de las máquinas tragamonedas clandestinas que operan en clubes sociales y deportivos, que ven esta modalidad como una fuente alternativa de recursos que les permite continuar operando como clubes

barriales que de otra forma irían desapareciendo. También son golondrinas, ya que no están mucho más que un fin de semana en lugares fijos.

En el caso de los garitos, generalmente la misma persona asume el rol de organizador, banca y financista de los apostadores. Dado que el negocio en este caso es el juego y otros aspectos relacionados (financiamiento), aparentemente sería muy limitado el punto de contacto que tiene con otras actividades ilegales (prostitución y narcotráfico). Según las fuentes consultadas, el concurrente a casinos ilegales solo buscaría apostar, por lo que no habría demanda de los otros servicios.

Generalmente se requiere una apuesta mínima que funciona como entrada al casino ilegal (entre \$ 5.000 y \$ 10.000) o, en el caso de póker, se cobra un monto fijo como pago por el asiento en la mesa. Los montos en última instancia dependen de las características del grupo.

De la información recabada, se podría presuponer cierto nivel de competencia entre los organizadores de esta modalidad, en la que la asistencia promedio es de entre 20 y 30 personas. Se estima que en CABA hay entre 20 y 30 garitos rotativos, mientras que no hay estimaciones siquiera generales de esta operatoria en PBA.

b. Quiniela

La modalidad y situación actual en cuanto a los juegos poceados clandestinos (mayormente quiniela) difieren notoriamente según la jurisdicción (CABA vs PBA) y aún dentro de la PBA dada su extensión geográfica y diversidad. Sin embargo, en ciertos aspectos se pueden identificar comportamientos similares. En general la industria de quiniela clandestina tiene tres eslabones: i) quienes recolectan las apuestas, que pueden ser puestos fijos o móviles (caminantes o “lapiceros”); ii) los banqueros que reciben las apuestas recolectadas y asumen mayormente el riesgo; y iii) los capitalistas que son utilizados por los banqueros para minimizar ciertos riesgos.

Es importante destacar que quienes administran el negocio de la quiniela clandestina aplican conceptos sofisticados de manejo de riesgos, ya que en el caso de tener concentradas muchas apuestas en relativamente pocos números (por ej. en fechas particulares, etc.), o bien utilizan a los banqueros para transferir cierta parte del riesgo asumido o más recientemente lo hacen en agencias oficiales (que pueden ser propias o de terceros). Este fenómeno de transferencia de riesgo en agencias oficiales ha implicado la virtual desaparición del rol del capitalista.

Los incentivos para operar en el mercado clandestino son mayormente económicos. Por un lado, el agenciero que recepta la apuesta clandestina tiende a recibir una comisión más alta que la que obtendría siendo agente oficial. Por otro lado, para el apostador los beneficios pasan por poder apostar hasta segundos antes del sorteo (en la oficial cierra 15 minutos antes); obtener premios extras en forma de especies (televisores, etc.) o bien como billetes extras para el sorteo en cuestión o sorteos posteriores; la comodidad de poder apostar informalmente (por ej. por teléfono) y

muchas veces mediante financiamiento (a tasa cero) de quien le toma la apuesta. Aunque en menor medida en los últimos años, el hecho de apostar en agencias clandestinas de alguna manera reduce el efecto reputacional negativo que podría tener el entrar en una agencia oficial de lotería, dado aún cierto estigma social respecto del juego.

a. Ciudad Autónoma de Buenos Aires

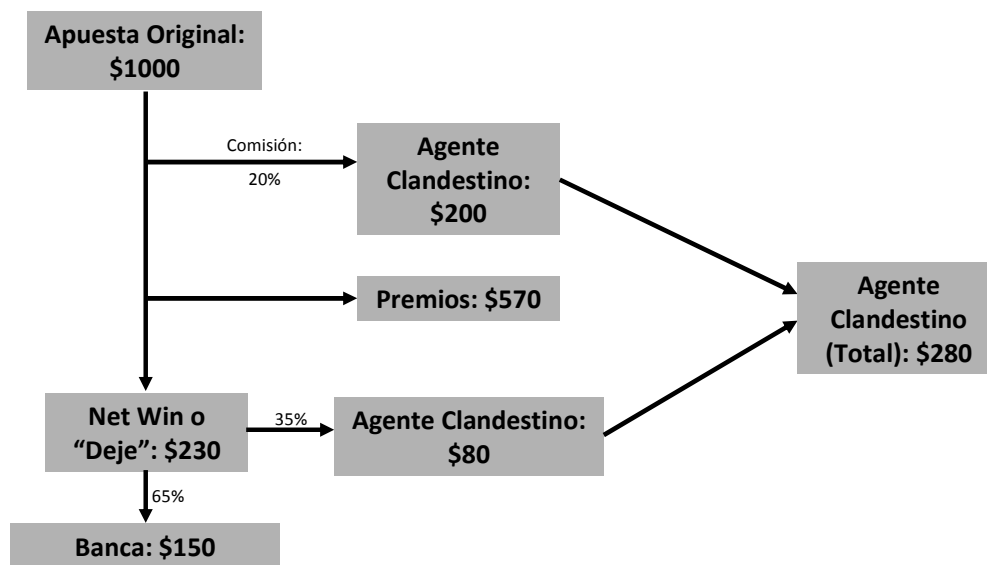
Hasta el año 2007/8 aproximadamente, la quiniela clandestina era mayormente canalizada a través de agencias de lotería provinciales establecidas en la CABA que funcionaban como fachada legal del negocio ilegal. Dichas agencias provinciales utilizaban la licencia otorgada por Lotería Nacional para vender juego de sus provincias, como punto de entrada para la captación de juego clandestino de todo tipo.

Hacia fines de la década del 90 llegaron a existir aproximadamente 3000 agencias provinciales operando en CABA con autorización de Lotería Nacional. Se estima que tenían una facturación anual de \$ 1.000 millones (en ese entonces equivalentes a USD 1.000 millones). Como comparación, en la misma época operaban poco menos de 1000 agencias oficiales en el ámbito de la CABA. Por razones que se detallarán más adelante, en la actualidad las agencias provinciales no superan las 20, con un volumen de negocios reducido significativamente.

En muchos casos, la banca actuaba también como agente clandestino. En la época de mayor auge de la quiniela clandestina, se estima que había alrededor de 30 organizaciones que funcionaban como banca, mientras que en la actualidad serían menos de 10.

En forma sencilla, la Figura 2 provee una caracterización de la distribución del producido de apuestas en la quiniela clandestina (el llamado “pase”). De allí surge claramente el incentivo del agenciero clandestino, ya que la comisión obtenida al captar la apuesta y como % del net win (28% en total) es significativamente superior a la vigente para agencias oficiales (18%).

Figura 2: Distribución de la apuesta clandestina de quiniela



Fuente: elaboración propia en base a fuentes consultadas.

Para poder operar, los agentes clandestinos aparentemente tenían vinculaciones con los poderes públicos. Sin embargo, al entrar en plena vigencia el Código Contravencional en la CABA y establecerse los juzgados y fiscalías contravencionales, sin vinculaciones con los explotadores del juego clandestino, comenzó una nueva dinámica en el combate a este delito. También colaboró el hecho de que las licencias de agencias provinciales dejaron de otorgarse. Las fiscalías contravencionales tuvieron un rol preponderante en el combate del juego ilegal, siendo una de las razones el hecho de que -como ya fuera mencionado- este tipo de infracciones eran las más severas bajo su área de influencia y por lo tanto existía interés político en destinar recursos a esta contravención.

Así, en el año 2007 aproximadamente, comienza a reprimirse con mayor severidad el funcionamiento de las agencias provinciales como fachadas, utilizando a la Gendarmería Nacional como fuerza pública en los operativos, junto a los fiscales contravencionales y con el impulso de la Cámara de Agencias Oficiales de Lotería Nacional como denunciante en muchos casos. Se procede a clausuras de locales, multas y prisión en algunos casos. Se logra en varias instancias y procedimientos llegar incluso a los capitalistas del juego.

Esto generó un desafío nuevo para los organizadores del juego clandestino, quienes veían cómo la actividad se reducía fuertemente. Así, comienzan a buscar alternativas de comercialización a través de otras fachadas (típicamente locutorios y casas de fotografía), las que con el tiempo también fueron desapareciendo. Aún cuando los "caminantes" también fueron desapareciendo como opción, al atacarse a los organizadores, aún queda cierto volumen de juego canalizado por ellos, pero que las autoridades y participantes del mercado consideran casi insignificante.

Más aún, el crecimiento significativo en las causas, allanamientos, decomisos, etc. llevaron a que los organizadores desarrollaran un área legal específica para atender las derivaciones judiciales/contravencionales, lo que permitió el desarrollo de algunos estudios jurídicos especializados en defender a los operadores y organizadores de quiniela clandestina.

Dadas las limitaciones que el marco contravencional imponía, en ese proceso represivo del juego clandestino se intentó, con escaso éxito, promover acciones judiciales por evasión impositiva, que tenía tipos sancionatorios mucho más severos que las contravenciones por juego clandestino. Aún cuando no hubo mayor interés por parte de la administración tributaria en este tipo de acciones, dicha estrategia sirvió para la inclusión del juego clandestino durante el proceso de elaboración y sanción del Código Contravencional.

El combate a la quiniela clandestina no solo impactó por el hecho obvio de persecución a los organizadores de esta modalidad (efecto sobre la oferta de juego clandestino), sino que la posibilidad de clausura (aunque fuera temporaria) de los locales en los que se tomaban apuestas clandestinas tenía una derivación reputacional sobre los apostadores (efecto sobre la demanda), ya que este se retrae de apostar ante la posibilidad de no poder cobrar del agenciero clandestino los premios correspondientes.

El éxito en el combate al juego clandestino coincide con el incremento en el número de licencias oficiales otorgadas por Lotería Nacional, y con a las mejoras tecnológicas que permitieron tomar apuestas de forma más rápida, con mayores sorteos, con pagos instantáneos de premios (a través de las agencias que oficiaban como financistas de Lotería Nacional por períodos de 24 hs o menos).⁵⁴ Así, la ampliación de la oferta de juego legal aparentaría ser un elemento complementario de la dimensión contravencional en el éxito logrado en la (casi) extinción de la quiniela clandestina en el ámbito de la CABA.

b. Provincia de Buenos Aires

A diferencia de CABA, el juego clandestino de quiniela en la PBA se desarrolla a través de los puestos ambulantes o “caminantes” y determinados puestos fijos instalados en locales dedicados a rubros ajenos al juego. Asimismo, la modalidad que adopta la quiniela clandestina difiere en lo que es el conurbano bonaerense y el interior provincial.

En el conurbano, la modalidad clandestina tiene una ventaja relativa en recaudar menudeo o cambio chico, y además permite al apostador de zonas marginales acceder

⁵⁴ Esto es consistente con la caracterización del mercado del juego como uno de productos diferenciados, o de competencia monopolística. En este tipo de mercados, los consumidores tienen una preferencia por alguna variedad en particular, pero están dispuestos a elegir alguna otra variedad en caso que la más preferida aumente mucho de precio o disminuya mucho la calidad en relación a otras variedades alternativas.

al juego que por distancia y seguridad no está disponible en su variante oficial o legal. En este caso, el puesto fijo se revela como modalidad dominante. Contrariamente, en el interior de la provincia es más relevante el rol del “caminante”, explicado mayormente por cuestiones socio-culturales, y en menor medida por el hecho de que todavía existe cierta mirada negativa respecto del jugador y el caminante ofrece la alternativa del anonimato (efecto reputacional ya explicado).

La modalidad es similar a la ya descripta para el caso de CABA, esto es la presencia del tomador de la apuesta, el banquero y finalmente el capitalista del juego clandestino. La información recabada permite suponer que la organización respeta pautas territoriales a nivel de los banqueros u organizadores, quienes tienden a repartirse las grandes zonas sin ser relevante la competencia territorial entre ellos.

Dependiendo de la geografía y densidad, puede darse el caso de más de un banquero en cierta zona, pero esto es la excepción. En el conurbano bonaerense se verificó algo de este proceso, en parte potenciado por la migración que tuvo la quiniela clandestina desde la CABA, luego del proceso de erradicación iniciado a mediados de la década del 2000.

Cada banquero puede llegar a tener hasta 200 personas trabajando a comisión sobre las apuestas tomadas. Y aquí aparece un elemento relevante de la estructura de la quiniela clandestina, que tiene que ver con el rol que cumple como empleador en muchos distritos de la PBA. Se estima que serían 70.000 puestos laborales—informales y en una actividad ilegal—los derivados de la recolección de apuestas clandestinas de quiniela en el territorio bonaerense. En ciertos distritos, este fenómeno puede representar una porción lo suficientemente importante de la población como para generar impacto político en caso de que se decida su erradicación, y por ello la complacencia del poder político con los organizadores del juego clandestino. Más aún, como prueba de su relevancia a nivel político, en los últimos años los trabajadores del juego ilegal se han organizado (al amparo y con el apoyo de los banqueros) para que se les reconozca legalmente su situación, y se les dé personería sindical.

Un elemento relevante que le daba a la quiniela clandestina una ventaja competitiva sobre sus pares oficiales era el hecho de que en el interior de la PBA, los horarios de cierre de la toma de apuestas eran de varias horas de antelación al del sorteo. Esto se debía al tiempo necesario para que el cartón de la apuesta “viajara” desde la agencia oficial hasta el centro de cómputos de la capital provincial. Los tomadores clandestinos no enfrentaban esta restricción, por lo que podían ofrecer un mejor servicio al apostador permitiéndole apostar hasta momentos antes del sorteo.

La evidencia recolectada de las distintas fuentes consultadas, sugiere que en promedio habría aproximadamente cinco puestos de venta clandestinos por cada agencia oficial. Justamente este nivel de competencia desleal generaba un perjuicio al agenciero oficial, lo que resultaba en una caída del precio del fondo de comercio y permitiendo - en varios casos- la compra de la licencia oficial por parte de los propios organizadores del juego clandestino.

Cuando se adoptó el sistema de terminales online en las agencias oficiales conectadas al centro del Instituto de Loterías y Casinos de la PBA, esto significó un cambio estructural profundo para las agencias oficiales, al mejorarse notoriamente la oferta de juego legal, y poder así competir en mejores condiciones con el ilegal. Además, el sistema online les permite a los agencieros oficiales pagar premios en el momento, lo que hace que el apostador vuelva a jugar en el momento con todo o parte de lo obtenido. Como luego el agenciero netea este pago de premios con las apuestas tomadas frente al Instituto de Loterías y Casinos provincial, se transforma también en financista de corto plazo del apostador.

Estos avances tecnológicos experimentados a partir de la década del 90, implicaron también un proceso de concentración de los banqueros, en buena medida debido a la necesidad de adaptarse a dichos cambios y siendo que no todos ellos tenían la capacidad para hacerlo. Asimismo, este proceso de concentración implicó la paulatina desaparición de la figura del capitalista, ya que los banqueros ahora disponían de la posibilidad de transferir parte del riesgo en agencias oficiales, sean de terceros o de su propiedad.

A diferencia de la CABA, en el ámbito provincial existe un serio problema para hacer efectivo el cumplimiento de la ley, ya que se mezclan intereses del sistema político, judicial y la policía en el producido por el juego ilegal. Diversas acciones llevadas adelante a mediados de los 90 dan cuenta de estas conexiones. Por ello, resulta difícil encontrar el elemento aglutinante para poder hacer efectivo el combate al juego ilegal.

Así, en un comienzo eran los propios agencieros oficiales quienes denunciaban los puestos fijos clandestinos dado el notorio perjuicio económico que les provocaba. Pero esta estrategia no resultaba sostenible en el tiempo -les traía problemas a los agencieros o las autoridades no les tomaban las denuncias- y decidieron darle impulso a las denuncias a través de la Cámara de Agencias Oficiales de Lotería Bonaerense, que es quien recibe el reclamo de sus miembros, y canaliza institucionalmente la denuncia. Como experiencia reveladora del funcionamiento de la quiniela clandestina en la PBA, puede mencionarse que entre los años 1996 y 1997 se llevaron adelante una serie de actuaciones judiciales que tuvieron amplia repercusión. Dichas actuaciones surgieron a partir de la actuación del Juzgado en lo Correccional y Criminal N° 16 de La Plata, a cargo del Dr. César Melazo.

Dado que el juego clandestino no constituye delito penal, en este caso también se innovó con el argumento jurídico de la asociación ilícita y defraudación al Estado como mecanismo de tipificación de la conducta de quienes explotaban la quiniela clandestina.⁵⁵ Esta modalidad de tipificación en general no prosperó, pero la actuación judicial permitió desbaratar varios grupos de juego clandestino, y desentrañar complejas redes de complicidades con áreas del Estado provincial (policía, justicia, política). Más aún, de la evidencia recogida en las actuaciones, se estimaba que en las

⁵⁵ Esto sería similar a la manera en la cual se procedió en Estados Unidos frente al famoso Al Capone.

zonas donde se realizaron los procedimientos, el juego legal verificó aumentos de apuestas del orden del 40%.

Alternativamente, también hubo avances en el combate al juego clandestino en ciertos distritos en los cuales fue determinante el rol jugado por las intendencias. Alrededor del poder que tienen los intendentes municipales respecto de las habilitaciones comerciales de los locales, se procedía a clausurar los puestos fijos de venta de juego clandestino en base a violaciones a la licencia comercial otorgada por el municipio. Así, en aquellos distritos donde existe el compromiso político de erradicar el juego clandestino se lograron ciertos avances. Previamente se había intentado una estrategia similar basada en delitos de evasión impositiva, pero al igual que en CABA, la misma no prosperó en los tribunales.

Nuevamente, y en base a las fuentes consultadas, se estimó un incremento de entre el 60% y 70% en las apuestas recibidas por las agencias oficiales cuando se realizaban operativos y allanamientos contra el juego clandestino en su área de influencia. En el caso de efectivizarse las clausuras por violaciones a la habilitación municipal, dicho incremento podría llegar al 100%.

De todos modos, por su naturaleza las estimaciones del tamaño del mercado de juego ilegal son muy variadas. Por ejemplo, las estimaciones de apuestas clandestinas anuales en la CABA hacia fines de la década del 90 oscilaban entre USD 600 millones y USD 4.000 millones, siendo que el juego legal recaudaba USD 1.400 millones. En el caso de la PBA, el volumen de juego en la quiniela clandestina se estimaba entre USD 370 millones y USD 550 millones para esa misma época.⁵⁶

En el caso de la PBA, estimaciones basadas en datos más recientes dan cuenta de la relevancia que aún mantiene la quiniela clandestina. Como fuera mencionado anteriormente, se estima que 70.000 personas se dedican a la recaudación de apuestas clandestinas de quiniela bajo el formato “levantadores” o “lapiceros”.⁵⁷ Diversas fuentes consultadas, tanto del ámbito público como privado, sugieren que cada una de estas personas podría estar recaudando apuestas clandestinas por un total de aproximadamente \$1.000 diarios.

En base a esa información, se realizó una primera aproximación al potencial volumen de apuestas clandestinas en el caso de la quiniela en la PBA. Así, como se muestra en

⁵⁶ Según ponencias de especialistas en el marco del I Seminario sobre el Juego Ilegal en Argentina organizado por la Cámara de Agencias Oficiales de Lotería Nacional y realizado el 24 de septiembre de 1998 (extraído de los anales de dicho seminario). La incapacidad de cuantificar con precisión el tamaño del mercado ilegal de juego no es exclusiva de la Argentina. El mercado de apuestas deportivas ilegales en los Estados Unidos, por ejemplo, parece ser de gran magnitud, según se informa en diversos medios. Recientemente ha trascendido que el tamaño del mercado podría oscilar entre 80 mil y 380 mil millones de dólares por año (<http://www.inc.com/slate/jordan-weissmann-is-illegal-sports-betting-a-400-billion-industry.html>). Sin embargo, es imposible confirmar la veracidad de las afirmaciones, básicamente porque no existen cifras oficiales al respecto.

⁵⁷ Según declaraciones del presidente del Instituto Provincial de Lotería y Casinos realizadas en el año 2014. Ver en: <http://www.diariodemocracia.com/notas/2014/5/19/solicitan-informes-sobre-situacion-juego-clandestino-provincia-82760.asp>

la Tabla 1, se determinó un rango potencial para dicha variable, modificando alternativamente los parámetros de cantidad de personas dedicadas a la recaudación de apuestas clandestinas y monto diario recaudado. Para ello, se partió de una posición conservadora en la cual se asume que los valores brindados para ambas variables actúan como límites superiores del análisis de sensibilidad.

Tabla 1: Apuestas clandestinas de quiniela en PBA; recaudación estimada para 2014

| | | Recaudación diaria por levantador | | |
|-------------------------------------|--------|-----------------------------------|---------------|---------------|
| | | \$600 | \$800 | \$1.000 |
| Cantidad de levantadores (personas) | 50.000 | \$7.821 mill | \$10.429 mill | \$13.036 mill |
| | 60.000 | \$9.386 mill | \$12.514 mill | \$15.643 mill |
| | 70.000 | \$10.950 mill | \$14.600 mill | \$18.250 mill |

Fuente: elaboración propia en base a fuentes consultadas.

Las estimaciones muestran que el volumen de quiniela clandestina podría estar representando desde el equivalente al mercado legal, hasta dos veces el mismo, según los datos de juego legal en PBA del año 2014. En cualquier caso, su magnitud es relevante y da cuenta de la pérdida de ingresos que le ocasiona al estado provincial (y en menor medida nacional). Por un lado, el Instituto de Lotería y Casinos obtiene ingresos equivalentes al 12% de las apuestas brutas realizadas⁵⁸, y por el otro los fiscos provincial y municipales cobran impuestos que representan aproximadamente el 2% de dichas apuestas.

Como ya se mencionó, el hecho de que los juegos tradicionales sobre los que operaba la industria clandestina hayan perdido significación en el volumen total de juego, hace que la operatoria ilegal en estos casos también haya disminuido considerablemente, excepto quizás en lo relativo a la quiniela clandestina en el ámbito de la PBA.

Esto hace que tanto las autoridades como la propia industria reorienten sus esfuerzos en el combate al juego ilegal en el contexto de la nueva configuración de la industria del juego, y de la aparición de modalidades completamente novedosas de apuestas a través de internet (apuestas online). Estas modalidades son en su naturaleza completamente distintas a las existentes por décadas, y por ello ameritan un análisis particular.

⁵⁸ Considerando que en el juego de quiniela se pagan premios (64%), comisión de la agencia (18%) y comisión al operador del sistema (6%).

5. El Juego Online

a. Contexto

El llamado juego en línea (u online) es una modalidad de reciente aparición global obviamente motivada por el crecimiento exponencial en el acceso a internet y los avances tecnológicos en dispositivos y software. Desde comienzos del siglo XXI aproximadamente, la posibilidad de realizar apuestas en juegos online ha venido creciendo ininterrumpidamente; en particular, asociadas a apuestas sobre juegos de azar (casino y póker) y juegos deportivos.

Existen muchas dificultades metodológicas para estimar el volumen de esta industria. Como referencia, para el año 2005 dichas estimaciones iban desde los USD 5.000 millones hasta los USD 10.000 millones.⁵⁹ Asimismo, las estimaciones realizadas en ese momento daban cuenta de un aumento esperado en el volumen de apuestas del 100% hacia 2015.⁶⁰

En el caso del póker online, Fiedler y Wielcke (2011) estiman que en el año 2010 existían aproximadamente 6 millones de jugadores en todo el mundo, y que la facturación de las empresas proveedoras habría superado los USD 3.500 millones. Jugadores radicados en los Estados Unidos representaban el 26% del total, seguido por Alemania con el 11%. Al escalar la cantidad de jugadores online de póker en cada país en función de la población con acceso a internet, el promedio mundial era de aproximadamente 0,3%. Los ratios más altos se obtienen en Hungría y Estonia (casi 2%), mientras que en Estados Unidos se ubicaba en el puesto 36, con un ratio de 0.6%. Asimismo, dichos autores identificaron un proceso de concentración en la industria, donde las dos principales empresas daban cuenta de casi el 63% del mercado, cuando dos años antes representaban el 45%. Esta tendencia a la consolidación se explica por los efectos de red, que generan atracción de los consumidores hacia los ámbitos donde más personas se encuentran.

Diversos factores explican este fenómeno reciente y auguran un crecimiento relevante de la industria en las próximas décadas: a) la comodidad de jugar (apostar) desde cualquier lugar; b) el incremento en la proporción de la población con acceso a las nuevas tecnologías y conexiones de internet; c) el desarrollo de software y dispositivos más amigables con el usuario; d) la integración de los dispositivos (por ej. teléfonos inteligentes); e) la facilidad para la realización de transacciones financieras a través de los mismos dispositivos con los que se apuesta; f) el hecho de que la población adulta de las próximas décadas considerará el uso de las computadoras y otros dispositivos como parte de su vida diaria, al igual que el uso de juegos electrónicos (son las personas que hoy nacen y crecen con el acceso a las nuevas tecnologías—también

⁵⁹ Según el Instituto Suizo de Legislación Comparada (2006)

⁶⁰ Estimaciones realizadas por la consultora Global Betting and Gaming Consultancy

llamados nativos digitales); g) el crecimiento en la proporción del gasto destinado a entretenimiento, particularmente entretenimiento desde el hogar (elasticidad ingreso mayor a 1); y h) la posibilidad de proveer una oferta de productos muy amplia, particularmente en lo que refiere a apuestas deportivas tanto en sectores (deportes) como en instrumentos (distintos elementos de cada deporte⁶¹).

b. La Regulación de la Industria

Este crecimiento y potencialidad obviamente ha atraído la atención de las autoridades en varios países, particularmente aquellos donde se encuentran los centros de consumo (EEUU y Europa). Además de las preocupaciones a nivel social y de salud pública que puede generar y que son idénticas a las de otras modalidades de juego ya mencionadas (por ej. juego compulsivo), los gobiernos también ven a esta industria como una potencial fuente de recursos muy importante (por licencias e impuestos), y por ello han avanzado en diversos esquemas de regulación de la misma. Las políticas adoptadas a nivel nacional dependen de varios factores históricos, legales, culturales y económicos, así como también al poder de lobby de la industria del juego “tradicional” (aquella que tiene presencia física en los países) que se ve afectada por la competencia de proveedores online.

La regulación de las apuestas por internet enfrenta similares desafíos a los de toda regulación que se quiera realizar sobre esta plataforma, y que ha dado lugar a intensos debates globales debido a la naturaleza virtual de Internet. El negocio online no reconoce fronteras políticas y por lo tanto tiene aspectos vinculados también al comercio internacional. En particular, y de acuerdo a un reporte preparado para la Comisión Europea⁶², el esquema regulatorio y legal debería ser diseñado de modo tal que incentive tanto a consumidores y productores a operar bajo una licencia del país. Ello en un contexto donde los desafíos regulatorios son complejos, y entre los cuales podemos mencionar: i) las cuestiones de extraterritorialidad en la aplicación de la ley; ii) las dificultades (sino la imposibilidad) en hacer cumplir fallos locales sancionatorios en otras jurisdicciones; iii) la procedencia y efectividad de involucrar otros actores en el proceso de supervisión y sanción (proveedores de internet, intermediarios financieros); iv) la dificultad de los estados en adaptar las legislaciones y regulaciones a la misma velocidad que ocurren los cambios tecnológicos que pueden volver inmaterial cierta regulación; v) las posibles consecuencias en términos de disputas comerciales entre estados por prácticas prohibidas por la Organización Mundial de Comercio; vi) las cuestiones vinculadas al lavado de dinero; y vii) las dificultades para limitar el acceso de menores de edad o jugadores compulsivos a los juegos de apuestas.

⁶¹ Por ejemplo, en el caso del fútbol se puede apostar por la cantidad de goles anotados en cada tiempo, quien será el goleador del partido, etc.

⁶² Instituto Suizo de Legislación Comparada (op.cit.)

Para los consumidores, debe asegurarse que el servicio sea de similar calidad y costo que el ofrecido por operadores de otras jurisdicciones (offshore). Entre los beneficios que los consumidores obtienen al operar con sitios de apuestas locales, se encuentran el menor riesgo de fraude debido al control que ejercen las autoridades sobre los operadores y la posibilidad de sanciones. Más aún, los gobiernos pueden influir en los consumidores respecto de este riesgo de operar con sitios offshore a través de la publicidad.

Asimismo, el apostar online en empresas conocidas, y que eventualmente puedan llegar a tener presencia física en el territorio (sea con oficinas o bien con lugares físicos de apuestas para quienes optan por esa modalidad) es un atributo valorado por los consumidores. El reporte del Instituto Suizo de Legislación Comparada (op.cit.) da cuenta de casos en los que la presencia física resultó una ventaja comparativa para los operadores online (por ej. Australia). Es en este contexto donde se discute también la posibilidad de autorizar la oferta de servicios de apuestas online para que sean realizadas en las instalaciones de operadores de juego tradicional (entendido como operadores con presencia física, por ej. casinos).

Por el lado de los operadores de apuestas online, la ecuación económica debería ser similar al operar con licencia en la jurisdicción que al hacerlo offshore, o sea que los beneficios de obtener la licencia (por ejemplo la posibilidad de realizar publicidad) deberían estar en línea con el incremento de los costos, particularmente el impositivo. El involucramiento de terceros en el proceso de supervisión y monitoreo implica aspectos legales y económicos. Por el lado legal, derivar responsabilidades en proveedores de internet o instituciones financieras en los casos de apuestas online podría chocar con ciertos derechos y garantías. En particular, en el caso de los proveedores de internet, la obligación a que ellos impidan el acceso a ciertos sitios web podría resultar limitante de garantías constitucionales como la libertad de expresión.

Por el lado económico, no solo impone una carga administrativa sobre ellos al tener que monitorear ciertas operaciones, establecer mecanismos y tecnologías adecuadas, realizar procesos permanentes de actualización para atender los desarrollos tecnológicos que facilitan el arbitraje regulatorio; también expone a esos terceros a riesgos operativos y legales, lo que incrementa su riesgo idiosincrático y por tanto su costo de financiamiento, que en última instancia afecta el valor de esas empresas.

Para el caso particular del involucramiento de instituciones financieras como contralores en el proceso de pagos y cobros de consumidores en Estados Unidos que operaban con sitios offshore, Crutchfield (2009) sostiene que, además del costo administrativo sobre las instituciones financieras por esta operatoria, la dificultad de definir taxativamente las transacciones sujetas a bloqueo generó riesgo legal en las instituciones financieras, por lo que requirieron clarificaciones por parte de las autoridades, que a su vez debieron aceptar ciertas excepciones (por ej. en los pagos con cheques) que luego se convirtieron en elementos que facilitaban el arbitraje regulatorio por parte de los operadores offshore. A su vez, las restricciones dieron lugar al crecimiento de medios de pago alternativos (tarjetas prepagas, e-wallets, etc.)

y también a la radicación por parte de los consumidores de cuentas bancarias en otras jurisdicciones, a través de las cuales realizan sus apuestas. Esto genera también un perjuicio para los consumidores ya que el tener que desarrollar mecanismos de pago alternativos u offshore los expone a riesgos de diverso tipo, en particular asociados a la protección de datos personales, ya que información sensible de los ciudadanos de un estado está disponible en jurisdicciones que eventualmente son de dudosa reputación. Asimismo, tienen menores niveles de protección como consumidores ante la posibilidad de fraude.

Por otra parte, la obligación de localizar la operatoria en el país que otorga la licencia para ofrecer juegos de apuestas choca contra argumentos de eficiencia económica y avance tecnológico (por ej. el llamado *cloud computing* o uso de la nube para el almacenamiento de datos y programas). También está la posibilidad de obligar a los operadores de los sitios de internet a usar instrumentos de geolocalización de sus usuarios, y así prohibir el acceso a ciertos sitios para los residentes de un país en el que se prohibió el juego online sin licencia oficial (Italia y Alemania han explorado esta alternativa). Sin embargo, la cuestión de la territorialidad y arbitraje regulatorio no se resuelve fácilmente.

c. Algunas Experiencias Internacionales

Por todo esto, no existe un consenso internacional respecto de los mecanismos más eficientes para regular esta industria, a la vez que los resultados de las diversas experiencias internacionales todavía no pueden ser evaluados dado el poco tiempo de vigencia en la mayoría de los casos. Así, las respuestas nacionales han sido muy variadas. Según el Instituto Suizo de Legislación Comparada (op.cit.), los estados miembros de la Unión Europea han adoptado regulaciones de muy diverso tipo, desde la prohibición del juego online excepto para el operador estatal (Bélgica) hasta el otorgamiento amplio de licencias locales y autorización para operadores offshore (Malta).

Más aún, en varios países con estructura federal y atribuciones sub-nacionales en lo referente al juego, no necesariamente existe consenso entre las diferentes jurisdicciones respecto del tratamiento legal y regulatorio de las apuestas online. En Alemania, por ejemplo, no se llegó a un acuerdo total sobre el régimen aplicable entre las distintas provincias y conviven esquemas diferentes.

Al analizar el marco legal en Canadá, Reino Unido y Estados Unidos, Crown y Andreopoulos (2011) identifican ciertos elementos que han resultado positivos y otros que no. En el caso de Canadá las licencias para operar juegos de apuestas son otorgadas a nivel provincial. Hasta 2008 estaba prohibida la toma de apuesta por teléfono, radio y telégrafo. En ese momento se modificó el Código Penal y se amplió dicha prohibición a cualquier medio por el que se transfiera información, lo que en los hechos involucró el tráfico por internet. Sin embargo, no tenía efectos extraterritoriales, por lo que solamente aplicaba a operadores de juego radicados en Canadá. Así, los organismos oficiales de Lotería a nivel provincial eran los únicos autorizados a ofrecer juegos de apuestas online, que comenzaron a hacerlo en 2010.

Sin embargo, esta modalidad de legislación falló en cuanto al control del juego online por su naturaleza virtual. Además, tuvo efectos nocivos en términos de baja recaudación y el hecho de que información sensible de los ciudadanos del país fue transmitida a terceros en jurisdicciones offshore.

En el caso del Reino Unido, la legislación respecto de las apuestas online es a nivel nacional y se encuentra vigente desde el año 2007 (Gambling Act) autorizando las mismas en el territorio británico. Asimismo, otras jurisdicciones podían solicitar al gobierno británico ser admitidas en una “lista blanca” de forma que empresas radicadas en sus países puedan publicitar y ofrecer el servicio de apuestas online a los residentes británicos. Este proceso involucraba por parte de la jurisdicción solicitante la demostración de que el marco regulatorio y de supervisión era similar al vigente en el propio Reino Unido.

Luego, en 2010 se reformó parcialmente el esquema, y se optó por que sean los propios operadores extranjeros (empresas) quienes obtengan autorización en el Reino Unido para ofrecer sus servicios a los residentes británicos, en reemplazo de la lista blanca. Una motivación de esta reforma era el fomento de la industria del juego online en el territorio británico (por los ingresos potenciales que se generarían). Sin embargo, la evidencia reportada muestra que esto no ocurrió, ya que varios factores—particularmente el arbitraje impositivo dado el impuesto del 15% sobre las ganancias de empresas de juego—favorecen la localización en jurisdicciones de baja o nula tributación.

Las experiencias canadiense y británica también muestran que las prohibiciones de publicidad y operación son fácilmente eludidas a través de la creación de sitios online de juego con apuestas virtuales o dinero ficticio, pero que luego, por diversos mecanismos derivan a los consumidores interesados hacia los sitios de apuestas de dinero real. Además, para el caso de Canadá, Crown y Andreopoulos (op.cit.) recomiendan como mínimo un abordaje federal de la cuestión, dada la ineffectividad a nivel provincial, lo cual requeriría ciertos cambios institucionales por las atribuciones legales del estado federal y las provincias.

Según los autores mencionados, la ventaja del esquema británico es que da la opción al operador offshore para registrarse en el territorio, publicitar directamente, etc. a la vez que el hecho de tener dicha licencia actúa como señal positiva hacia el consumidor (efecto reputación) y permite al gobierno británico la obtención de recursos derivados del juego, a través del cobro de una tasa por la autorización y operatoria.

Por su parte, Estados Unidos adoptó un enfoque diferente a través de la Unlawful Internet Gambling Enforcement Act (UIGEA) aprobada en el año 2006, la cual prohíbe los juegos de apuestas a través de internet.⁶³ Luego, en el año 2011 ocurrió el famoso “apagón” (Black Friday) de los sitios de los operadores de juego de apuestas online, por el cual no pudieron seguir brindando sus servicios a los consumidores radicados en Estados Unidos.

⁶³ No todos, ya que contempla mínimas excepciones.

Dada la magnitud del mercado de Estados Unidos, la sola aprobación de la ley hizo caer entre 50% y 60% el valor de las acciones de las compañías involucradas que estaban listadas en la Bolsa de Londres. Sin embargo, el espacio dejado por estas empresas con cotización pública fue rápidamente ocupado por otros proveedores de naturaleza privada, sujetos aún a menores controles y regulaciones que sus competidores cotizantes. Un efecto similar ocurrió con los proveedores de los mecanismos de pago y cobros online (Crutchfield, op.cit.).

Asimismo, esta prohibición generó una disputa comercial internacional, ya que Antigua y Barbuda demandó a Estados Unidos ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) por violar los acuerdos generales de comercio de bienes y servicios (GATS). La OMC falló finalmente a favor de Antigua, aunque la UIGEA sigue en efecto en Estados Unidos.

Lo notorio del esquema sancionatorio de Estados Unidos es que la persecución del juego por internet se focaliza en el bloqueo de la operatoria en la etapa de la transacción (medios de pago), poniendo así una carga sobre las instituciones financieras y empresas de medios de pago, ya que son estos los encargados de bloquear esas transacciones. Como ya fuera mencionado, los costos y riesgos de este enfoque no son menores.

Crown y Andreopoulos (op. cit.) sugieren que las experiencias de los tres países analizados ponen de manifiesto la ineffectividad e inutilidad de los esquemas que pasan por alto la naturaleza global de las apuestas online (no tienen nacionalidad ni reconocen fronteras políticas). En ese contexto, sin embargo, la experiencia británica aparenta ser la de mayor éxito en términos del balance buscado.

A la luz de la naturaleza transnacional de las apuestas online, las propuestas para un abordaje internacional han ido en aumento. En el eje de la discusión se encuentra la posibilidad de la aplicación de la ley de un país en otra jurisdicción (extraterritorialidad), ya que la mejor ley, si no puede ser aplicada ni sancionados quienes la violan, se convierte en solo una declamación sin efectos prácticos.

Por un lado, están quienes sostienen que existe la posibilidad de dictar un marco de referencia uniforme para los países que adhieran, similar a lo que se ha realizado en otras áreas como por ejemplo la prevención y lucha contra el lavado de dinero.⁶⁴ Por el otro, existen propuestas para un abordaje internacional a través de mecanismos de cooperación entre los países, una convención internacional, que manteniendo las soberanías nacionales y los marcos legales y regulatorios propios, facilite la aplicación de la ley de cada país en las jurisdicciones firmantes de la convención (Trimble 2010). Dado que los operadores de juego están acostumbrados a operar en ambientes muy regulados, y quienes tienen una presencia global también se han adaptado a las distintas regulaciones nacionales, los proponentes de este enfoque sostienen que la industria no se opondría.

⁶⁴ Los argumentos de este enfoque pueden verse en King (2010)

Un enfoque alternativo a la regulación estatal de los juegos de apuestas online, se basa en la promoción de la autorregulación de la propia industria. Para Crown y Andreopoulos (op.cit.) los argumentos de quienes promueven la autorregulación de la industria como el método más eficiente se basan en que: i) las regulaciones nacionales no pueden mantener la velocidad del cambio tecnológico; ii) el cumplimiento de la ley y la sanción ante las infracciones tiene una dimensión extraterritorial para la justicia nacional que no puede actuar; iii) los efectos reputacionales de las empresas a través de la autorregulación podrían actuar como mecanismos de mercado (disciplina de mercado) a través de los cuales los consumidores preferirían aquellos sitios de internet “respetables” dado el riesgo de fraude.

En ese esquema, el hecho de que haya altos niveles de competencia en la industria actúa como potenciador de los mecanismos de mercado. Además, hay empresas que proveen análisis del mercado y, también a través de internet, son capaces de proveer información sobre los buenos y malos proveedores.⁶⁵ Asimismo, y dado que la autorregulación requiere consenso internacional y buena voluntad de los participantes⁶⁶, existe una complementariedad con el enfoque anterior basado en el abordaje global y no nacional.

d. El Caso Argentino

Las apuestas online en Argentina son un fenómeno muy reciente. Hasta ahora, y dado el marco legal vigente que -como se mencionó- es desarrollado a nivel provincial, sólo las provincias de Misiones, Río Negro y Tucumán han legislado en esta materia.⁶⁷ En la provincia de Misiones existen dos operadores autorizados:⁶⁸ Misionbet, que pertenece al Instituto Provincial de Loterías y Casinos Sociedad del Estado, y Spingol que es un operador privado. A su vez, se ha registrado un operador en la provincia de Río Negro (CrownCasino, que también opera juego tradicional y otras actividades de esparcimiento en la provincia) y otro en Tucumán (Palpitos24, que es privado).

La oferta de servicios de apuestas online a través de dichos sitios es muy extensa, incluyendo diversos juegos de casino (ruleta, *black jack* en varias modalidades), póker en diversas modalidades, centenares de opciones de *slots*, y todo tipo de apuestas deportivas locales e internacionales, con sus variantes más allá del resultado final.

⁶⁵ Aunque también los operadores fraudulentos pueden volver al mercado con otra denominación, limitando así la disciplina de mercado

⁶⁶ Ha habido intentos de autoregulación por parte de la industria, la eCommerce Online Gambling and Assurance (eCOGRA) que promueve buenas prácticas y posee instancias de resolución de controversias (ver www.ecogra.org). También, aunque en menor medida, la Remote Gambling Association (ver www.argo.org.uk)

⁶⁷ Leyes provinciales 113, 3519 y 6274 respectivamente.

⁶⁸ Existe un tercer operador (Miljugadas) cuya operatoria actual no está habilitada por el Instituto Provincial, al revocarse la licencia en el año 2012 por supuesto incumplimiento contractual. El propio Instituto ha declarado como juego clandestino el realizado a través de esa plataforma; sin embargo, el portal sigue en funcionamiento a la fecha del presente reporte.

Esta amplia variedad contrasta fuertemente con las opciones disponibles de juego tradicional, dándole una ventaja comparativa muy relevante.

También existe la posibilidad de jugar online con operadores internacionales, pero los mismos no están autorizados para operar en el territorio nacional.⁶⁹ La proliferación de sitios online, tanto con radicación local (.com.ar) como extranjera, facilita el juego a través de instituciones no habilitadas en el país. En Argentina, aún cuando la información disponible es preliminar, las autoridades han verificado un aumento significativo en, por ejemplo, el juego de poker online desde el año 2013 aproximadamente.

Ello ha dado lugar a reclamos y conflictos con otras jurisdicciones en lo que creen es facilitar la competencia ilegal, ya que una empresa de apuestas online radicada por ejemplo en la provincia de Misiones podría recibir apuestas de jugadores en cualquier lugar del país, dado que los medios de pago disponibles son variados, incluyendo la banca comercial local, tarjetas prepagas, etc.⁷⁰ Los desafíos que se plantean entre jurisdicciones no sólo involucran el producido directamente por el juego a través de cánones o porcentuales sobre las apuestas, sino que también afectarían otros ingresos tributarios provinciales, como ingresos brutos. Aún cuando el convenio multilateral estipula que las ventas de este tipo de servicios (que se enmarcaría como “venta por correspondencia”) tributan en la jurisdicción del comprador, la identificación del mismo dificulta seriamente su aplicabilidad.⁷¹

Y esto ocurre por la propia naturaleza del juego online que -como fuera mencionado- no reconoce las fronteras políticas, internas ni externas. Es así que las posibilidades de arbitraje regulatorio son muy amplias y refuerzan el concepto de cambio en el paradigma de abordaje legal y regulatorio del juego online.

A nivel nacional, se presentaron tres proyectos de ley entre los años 2008 y 2010 que, entre otros aspectos relacionados al juego, proponían la prohibición lisa y llana del juego online en el territorio nacional. En general, el objetivo de los proyectos se relacionaba particularmente con el combate a la ludopatía. La Tabla 2 resume los principales elementos de dichos proyectos que, en todos los casos, perdieron estado parlamentario al no ser tratados por las respectivas comisiones.

⁶⁹ Hasta el año 2012, un conocido sitio internacional de apuestas online (Bwin) operaba en Argentina bajo licencia del organismo regulador de Misiones; en ese año le fue retirada la habilitación, pero aún es posible jugar en dicho portal falsificando los datos de registración, ya que el sitio no permite usuarios radicados en Argentina. Se menciona esto para reforzar el concepto respecto de las limitaciones que la legislación y regulación tienen en esta materia.

⁷⁰ Es interesante notar que los operadores de juego online en la provincia de Misiones advierten esta situación en sus portales a través de la leyenda: “Todas las transacciones realizadas con nuestros clientes, serán consideradas hechas en jurisdicción de la Provincia de Misiones, rechazando cualquier alegación en contrario.”

⁷¹ En mucha mayor medida que la venta de bienes u otro tipo de servicios, dada la “virtualidad” propia del juego online.

Tabla 2: Principales elementos de los proyectos legislativos sobre juego online

| Autor | N° y Link | Resumen |
|--|---|---|
| Ana María CORRADI. Santiago del Estero Santiago Viable | (S-2523/10) ⁷² STATUS: Caducó el 29-02-2012 | MEDIO: prohibir las apuestas por medios a distancia (internet, teléfono, celular). Refiere específicamente a apuestas deportivas y juegos de azar. Incluye además la prohibición a los operadores de internet de habilitar el acceso a páginas que tomen apuestas. FUNDAMENTO: Dificultad a la hora de impedir que los menores ejerzan la actividad. Destaca cómo el hecho de no requerir trasladarse a un establecimiento y la garantía de anonimato de este tipo de juego aumentan la propensión al juego y a la ludopatía. Destaca elementos del caso español. |
| Alejandro Luis ROSSI Santa Fe Frente para la Victoria | 6868-D-2008 ⁷³ STATUS: Caducó a fecha de vencimiento. | MEDIO: prohibir organizar y explotar el juego de azar por internet. También prohíbe la publicidad de dichos juegos y la realización de transacciones financieras relacionadas con el mismo. FUNDAMENTO: Competencia desleal de los sitios que operan sin licencia en la Argentina con el sector de juego tradicional. Dificultades al distinguir entre los usuarios a los menores de edad. Preocupación por la ludopatía. Preocupación por el delito de Lavado de Activos. Perjuicio económico para el estado que no percibe las utilidades establecidas por la legislación vigente en materia de juegos de azar. |
| Adriana BORTOLOZZI Formosa Frente para la Victoria | (S-1261/09) ⁷⁴ STATUS: Caducó el 28-02-2011 | MEDIO: Se prohíbe la explotación y organización de empresas de juego de azar que impliquen el uso de internet u otro medio de comunicación a distancia. También se prohíbe la publicidad de los mismos. FUNDAMENTO: Se hace referencia a las “ <i>crecientes ofertas de juegos de azar de pronósticos, etc. Promocionados por casinos, bingos, salas de juego, etc. Y accesibles hoy día hasta por internet</i> ” lo que la legisladora entiende libera una demanda propensa a sufrir de la mencionada enfermedad. |

Asimismo, en el año 2010 se presentó un proyecto de ley que, aún cuando no refería directamente al juego online, lo afectaba al proponer que las promociones publicitarias que consistan en sorteos, concursos, etc. cuya participación se confirme por mensaje de texto o por teléfono, deban estar autorizadas por las autoridades de aplicación en materia de juegos de azar de cada jurisdicción.⁷⁵ Este proyecto también perdió estado parlamentario en el año 2012.

Hasta el momento, el abordaje legislativo -aunque fallido- se ha focalizado en la prohibición del juego online con variantes accesorias de prohibición de la publicidad, de la realización de transacciones financieras relacionadas (instituciones financieras), y del acceso a los sitios de apuestas (operadores de internet). No queda clara la potestad federal de seguir dicha estrategia, que afecta derechos provinciales. En

⁷² Mesa de Entradas Honorable Senado de la Nación - Proyecto S-2523/10 - <http://goo.gl/4qqGeR>

⁷³ Mesa de Entradas Honorable Cámara de Diputados de la Nación - Proyecto [6868-D-2008](#): <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=6868-D-2008>

⁷⁴ Mesa de Entradas Honorable Senado de la Nación - Proyecto S-1261/09 - <http://goo.gl/pA7Ky5>

⁷⁵ Mesa de Entradas Honorable Senado de la Nación – Proyecto S-1106/10 - <http://goo.gl/f42uyg>

relación a una de estas prohibiciones, puede citarse como ejemplo la ley 863 de la CABA, que obliga a comercios que ofrecen acceso a internet a filtrar páginas pornográficas, ya que sienta precedente sobre la potestad de filtrar contenidos informáticos en lugares públicos y comercios.

Como fuera mencionado, los procedimientos para la registración, acreditación de depósitos y retiros de premios son el mecanismo a través del cual se intenta minimizar el arbitraje entre jurisdicciones. Al momento de la registración online, algunos sitios requieren informar una dirección en territorio provincial, pero otros no. Además, en el primer caso no queda claro si existen medios y mecanismos para asegurar la veracidad de dicha información. El caso de Río Negro, es el único en donde la registración del usuario es presencial en las oficinas habilitadas, pero ello tampoco importa la exclusión de no residentes.

Por su parte, los mecanismos para generar créditos para apostar y para el pago de premios son variados, e involucran transacciones a través de algún medio electrónico o presencial. Tanto en la provincia de Tucumán como en la de Río Negro, la compra de créditos se realiza a través de la adquisición de tarjetas prepagas exclusivas para el juego online, en oficinas habilitadas en el territorio provincial, mientras que el cobro de premios -en efectivo- se debe realizar también en dichos lugares.

En el caso de la provincia de Misiones, la misma provee un conjunto de servicios financieros más amplios para el juego online, los cuales complementan el uso de tarjetas prepagas exclusivas. La carga de créditos en la cuenta se puede realizar por métodos directos, como depósitos en efectivo en la cuenta bancaria local del operador, mediante transferencia bancaria a dicha cuenta, depósitos en efectivo en las agencias habilitadas, o bien por métodos indirectos como la compra de tarjetas prepagas que no son exclusivas para el juego online⁷⁶, y tarjetas prepagas virtuales que se cargan con débito en tarjetas de crédito emitidas localmente.⁷⁷ Para entender las potencialidades de arbitraje regulatorio, corresponde mencionar la existencia de una variedad adicional de mecanismos electrónicos para la acreditación de fondos y el cobro de premios que, aún cuando no son utilizados por los operadores habilitados, existen y proveen aún más alternativas para los jugadores.⁷⁸

Un elemento novedoso en este proceso tiene que ver con la complementariedad que pareciera estar dándose entre modalidades clandestinas, algo que antes de la aparición del juego online era inexistente. Así, hay un incipiente proceso de cruzamiento entre las modalidades de juego clandestino, donde los puntos fijos de venta de quiniela clandestina han comenzado a vender créditos -en alguno de los formatos descriptos- para jugar en los portales online, particularmente de póker. Esto revela la adaptación de los organizadores del juego clandestino a las nuevas

⁷⁶ PaySafeCard y TeleRecargas; en ambos casos se pueden adquirir en diversos puntos de venta, y solo el segundo requiere identificación para que la acreditación se realice en el momento.

⁷⁷ Carga24, que además permite su carga pagando con bitcoins

⁷⁸ Por ejemplo Neteller, DineroMail, Skrill, que se suman a los no electrónicos como Rapipago, Pago Fácil. Asimismo, la posibilidad de cheque postal está también disponible para el cobro de premios.

tecnologías y modalidades, a la vez que aprovechan economías de escala en la recolección de apuestas.

6. Discusión

En este capítulo final se discuten algunas de las cuestiones presentadas a lo largo de este trabajo y se proponen lineamientos de políticas públicas relacionadas con el tratamiento del juego ilegal y de las nuevas modalidades.

*a. El Juego Responsable*⁷⁹

A menudo escuchamos hablar de “manejo responsable”, “paternidad responsable” “responsable a cargo” y también de “juego responsable”. Asimismo, a veces escuchamos que debemos “beber con moderación” o que “fumar es perjudicial para la salud”. Pero, ¿qué es ser responsable? No es fácil definir la responsabilidad. Sin duda que ella exige entender anteriormente qué es ser libres. Afirmamos que el hombre es capaz de decisiones independientes. Entendemos que la libertad es la capacidad de auto-poseerse y de orientar la vida. Más allá de numerosos condicionamientos, el hombre puede controlarse, conocerse, asumirse y aceptarse. Puede proyectar y planear el futuro.

Una vez que aceptamos que somos seres autónomos, aunque con una libertad no absoluta; afirmamos que podemos ser responsables, es decir, capaces de “hacernos cargo” de nuestras decisiones. Responder ante nosotros mismos, ante Dios, ante los demás y ante el planeta (responsabilidad ecológica). He aquí el valor social de dicha virtud. Es cierto que hay demasiados ejemplos de personas que se hacen cargo de pocas cosas, que viven disculpándose, echándoles la culpa a los otros y no teniendo en cuenta el daño provocado. En diversos casos, la falta de responsabilidad significa dejar de asumir el papel correspondiente, resistirse a madurar y complicarle la vida a los demás. No es un buen camino.

Es sano hacerse cargo de lo que decimos y hacemos. Incluso, dentro de lo humanamente previsible, es prudente asumir las posibles consecuencias de nuestros actos. Es decir, responsable es el que asume lo que obra y sus posibles consecuencias. Esta actitud es básica para convivir. No por nada Kant decía que la responsabilidad es una de las virtudes más importantes. Logra que hagamos las cosas sin que nos vigilen, por el placer de vivir de acuerdo a lo asumido. Nos hacemos cargo de nuestras acciones... y de nuestros vínculos. Tiene que ver con la autonomía, así como con la capacidad de comprometernos. Esa relación de compromiso hace que la responsabilidad sea una actitud que lleve al diálogo. La responsabilidad crea la cultura del acuerdo, así como la irresponsabilidad crea la cultura del reclamo.

Ser responsable exige ser una persona de principios. Y sin duda es una forma de valentía. Esto implica asumir valores; respetar la palabra dada y el documento firmado; cumplir con un horario, o con los plazos pautados, aun postergando algunas

⁷⁹ Cf. CAMPS, Victoria. Virtudes Públicas. Madrid. Espasa Calpe. 1990. 51-72.

gratificaciones; no prometernos en lo que no podemos cumplir; etc. Ahora bien, ser una persona de principios, debe ser completado con las necesarias cuotas de comprensión en uno y en los demás. Con flexibilidad y amplitud mental, para no caer en rigorismos.

Los juegos de azar inventados por el hombre son un medio de diversión y entretenimiento que viene desde hace siglos. Por tanto, hay que saber cómo jugar y apostar de manera responsable para evitar caer en un problema de adicción que pueda perjudicar la propia vida y la de las personas que se nos vinculan. También para elegir cuando jugar y cuando dejar de jugar.

Históricamente, las diversas condenas o persecución al juego no han podido anularlo. Paldam (2008) incluso sostiene que en Dinamarca, la liberalización del mercado del juego ha ocasionado que el mercado ilegal del juego se reduzca al mínimo, por no decir que prácticamente ha desaparecido. Además, en muchas personas lo prohibido atrae más. Y si bien es cierto que hay muchas personas a quienes el juego no los motiva, hay otros que son capaces de apostar por cualquier cosa, hasta por adivinar el número de la patente o del color del próximo vehículo que aparezca.

Prohibir todo no suele funcionar. Basta ver el desastre que fue la ley seca (1920-1933) promovida por el evangelismo en Estados Unidos. Hay otros casos, pero este es el más resonante. La postura que prima en la actualidad es permitir los juegos de azar pero regularlos, buscando que no sean adictivos.

El jugador sin duda debe ser prudente. Jugar para divertirse, para socializar, para celebrar la vida. Y saber elegir también otros lugares de esparcimiento. Se debe tener fuerza de voluntad para poner un freno en el momento en que se siente que la apuesta se está yendo de las manos. Por el lado de quienes administran estas actividades, deben promoverse sin buscar la adicción en las personas. La publicidad tiene que ser prudente, sin generar falsas expectativas, ni excitar la codicia. Es un delicado equilibrio, nunca del todo logrado.

b. Conclusiones y Recomendaciones

La industria del juego ha experimentado notorios cambios en los últimos años, y la evidencia de otros países indica que esta cambiante dinámica se profundizará. Por un lado, hubo un crecimiento del volumen de apuestas en las últimas dos décadas en relación al tamaño de la economía, pero en un contexto donde las actividades de esparcimiento lo han hecho en promedio a mayor velocidad que los juegos de apuestas.

Asimismo, hubo un cambio importante en la composición de las apuestas, donde en la última década han cobrado extrema relevancia las máquinas tragamonedas en desmedro de los tradicionales juegos. Esto, junto al efectivo combate librado en la CABA contra el juego ilegal, han hecho que la industria clandestina se redujera considerablemente, excepto quizás en lo referido a la quiniela en la PBA.

Y por último, la aparición del juego online (póker, casinos y apuestas deportivas) constituye un desafío no solo para la industria del juego sino también para las autoridades. Los primeros enfrentarán una competencia de operadores muchas veces transnacionales con estructuras de costos menores (incluyendo el componente impositivo) y con la posibilidad de ofrecer una amplia gama de productos al apostador. Por su lado, los segundos verán que una regulación inapropiada conlleva la pérdida de potenciales recursos con fines sociales por las dificultades en alcanzar dicha modalidad y por la posible sustitución desde el juego regulado y sujeto a contribuciones hacia la modalidad online.

Como se mencionó en la sección anterior, la prohibición del juego no pareciera ser la estrategia óptima dado el contexto descripto. Por ello, es importante que tanto la industria como las autoridades refuercen las medidas tendientes a inculcar en la población el concepto de juego responsable.

En cuanto al juego ilegal, siendo que el mismo ha quedado mayormente circunscripto a la quiniela en el ámbito de la PBA, sería recomendable adaptar la exitosa experiencia de la CABA (particularmente el involucramiento de nuevos actores sin vinculaciones con los organizadores del juego clandestino), promover la participación de los intendentes y dar señales políticas claras de que el juego ilegal será combatido. Asimismo, una mayor cooperación entre Lotería Nacional y la Unidad de Información Financiera podría redundar en un combate más exitoso contra el juego ilegal.

Los operadores de juego legal también tienen un rol en el combate al juego clandestino, colaborando con las autoridades. Esto facilitaría un mejor entendimiento de la opinión pública, la dirigencia política y otros actores, respecto de su funcionamiento, su grado de desarrollo, los beneficios que genera, etc. Promover políticas de concientización en este sentido, por ejemplo a través de las cámaras empresariales del sector, removería muchas críticas y desconocimiento hacia la industria que a veces funcionan como argumentaciones indirectas para la tolerancia con el juego clandestino. Este tipo de políticas serían por sí mismas una fuerte señal del sector hacia la comunidad y los decisores de políticas.

Dado lo novedoso de las modalidades online, y de su propia dinámica innovadora (en productos y medios de pago) sería importante y recomendable fortalecer el estudio y relevamiento de esta modalidad para diseñar una estrategia efectiva. Un exhaustivo análisis de lo hecho por otros países serviría de referencia, ya que las modalidades y desafíos que se plantean son muy similares (a diferencia del juego clandestino “tradicional”). En particular, el caso británico analizado en el capítulo anterior es ilustrativo en este sentido.

El breve análisis presentado en este estudio permite sin embargo proveer mínimos parámetros que debieran considerarse. En primer término, y para evitar arbitrajes regulatorios en el caso de juego online, se debería dar un marco legal a nivel nacional, para que luego los estados provinciales lo adapten a sus jurisdicciones. Dados los posibles problemas de competencias constitucionales, se debería realizar a través de

un mecanismo participativo con todas las jurisdicciones. Igualmente, la posibilidad de arbitraje regulatorio a nivel internacional seguirá presente.

En segundo término, el combate al juego online clandestino requiere otras capacidades del Estado y la puesta en práctica de mecanismos de cooperación entre organismos públicos, y entre estos y sus pares internacionales. Por ello, se recomienda la implementación de procesos de capacitación de los recursos humanos en las agencias públicas involucradas y la provisión de medios tecnológicos adecuados. Ya no es la policía la institución capaz de detectar la ilegalidad sino los expertos en sistemas. También es relevante el conocimiento de las herramientas y modalidades de pagos interbancarias o similares, que son el mecanismo a través del cual se hacen las apuestas y pagos de premios. La evidencia preliminar aquí presentada indicaría que probablemente sean los medios de pago el punto de entrada menos complejo para combatir el juego online clandestino.

BIBLIOGRAFÍA

- Ambrosetti, J.B. (2005). *Viaje de un murrango*. Ediciones Taurus.
- Camps, V. (1990). *Virtudes Públicas*. Madrid. Espasa Calpe. 51-72.
- Cecchi, A. (2010). *Formas de legalidad: juegos de azar, discusiones parlamentarias y discursos policiales, Buenos Aires, 1895-1905*, *Intersticios* 4, 127-139.
- Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires.
- Crown, E. y Andreopoulos, A. (2011), *GTL: Gaming, Territoriality and the Law - Comparative Approaches to Online Gambling: Lessons for Ontario*. University of Nevada Las Vegas Gaming Law Journal, Vol. 2, Number 2, pp. 155-166
- Crutchfield, R. (2009), *Folding a Losing Hand: Why Congress Should Replace the Unlawful Internet Gambling Reinforcement Act with a Regulatory Scheme*. Tulsa Law Review, Vol. 45, Issue 1, Article 12
- Decreto-Ley 6618
- De Masi, O. *Adrián Beccar Varela y su concepto social del fútbol*.
- Fiedler, I. y Wielcke, A. (2011), *The Market for Online Poker*. Mimeo.
- Flaciere, R. (1993) *La vida cotidiana en Grecia en el siglo de Pericles*. Madrid. Temas de Hoy. 207- 235.
- Grinols, E. (2004). *Gambling in America: Costs and Benefits*. Cambridge University Press.
- Grupo de Información Financiera Internacional (2012). *Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo*
- Gutiérrez, E. (1944). *Un viaje infernal*. Editorial Molino Argentina.
- Hora, R. (2014). *Historia del turf argentino*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Instituto Suizo de Legislación Comparada (2006), *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*. Preparado para la Comisión Europea.
- King, K. (2010), *Geolocation and Federalism on the Internet: Cutting Internet Gambling's Gordian Knot*. Columbia Science and Technology Review, Vol. 11, pp. 66-74
- Ley Provincial 13470
- Mansilla, L. (1870). *Una Excursión a los indios Ranqueles*. Edición revisada basada en la de Fundación Biblioteca Ayacucho ISBN: 84-660-0115-8 — Caracas, 1984.
- Paldam, M. (2008). *The Political Economy of Regulating Gambling*, en *Gaming in the New Market Environment*, editado por Matti Viren. Palgrave Macmillan.
- Paszkowski, D. (1992). *La Juegomanía. El auge de los apostadores y capitalistas en la Argentina*. Bs. As. Letra Buena.

- Pieper, J. (1974). *Una teoría de la Fiesta*. Madrid. Rialp.
- Huizinga, J. (1972). *Homo ludens*. Madrid. Alianza – Emecé.
- Rivas, L. (2005). *El Evangelio de Juan*. Bs. As. San Benito. 493-495.
- Tetaz, M. (2015). *Casualmente*. Bs. As. Ediciones B.
- Todorov, T. (2008). *La vida en común. Ensayo de antropología general*. Bs. As. Taurus. 17-68; 107-114.
- Trimble, M. (2012), *Proposal for an International Convention on Online Gambling*. Mimeo, presented at the 2012 Internet Law Works-in-Progress Symposium.
- TUCIDIDES II
- Unidad de Información Financiera, Argentina (2011). Resolución 199/11

ANEXO METODOLÓGICO

Los datos de CABA fueron suministrados por Lotería Nacional para los juegos de lotería, quinielas y otros juegos poceados, así como el producido en las salas de bingo, juegos de mesa en el casino flotante y las máquinas tragamonedas tanto en el casino flotante como en el Hipódromo de Palermo, para el período 1995-2014.⁸⁰ En todos los casos, la información provista fue en su formato bruto, es decir, antes del pago de premios. Asimismo, para un período más acotado (desde 2003), la Cámara Argentina de Salas de Casino, Bingos y Anexos (CASCBA) proveyó los datos de net-win para los juegos de mesa en el casino flotante, y las máquinas tragamonedas del casino flotante e Hipódromo de Palermo.

Por su parte, los datos para todos los juegos en el ámbito de la PBA fueron suministrados por el Instituto de Loterías y Casinos provincial en su formato net-win, a la vez que fueron también provistos en su formato de apuestas brutas para una serie reducida de tiempo (desde 2005).

Con el objetivo de homogeneizar las series de apuestas en su formato net-win, se procedió a estimar dicha magnitud para los juegos realizados en CABA para los que no se contaba con dicha información. Así, a partir de las apuestas brutas de lotería, quiniela, otros juegos poceados y bingos en CABA, y usando las relaciones entre net-win y juego bruto (payout)⁸¹ verificadas en el ámbito de la PBA para cada uno de esos juegos, se determinó el valor de net-win para los mismos. Esta estimación asume que el pago de premios en cada modalidad es similar independientemente del ámbito geográfico; esto parece altamente plausible, ya que dichas relaciones son constantes a lo largo del período analizado en la PBA (0.25 para los juegos de lotería, 0.36 para quiniela, y 0.42 para bingos), excepto en el caso del resto de juegos poceados.⁸²

Finalmente, para los juegos de mesa y slots en el casino flotante por el período 1999-2002, se reconstruyó la serie de net-win a partir de los datos de apuestas brutas de cada año y utilizando el pay-out de dichas modalidades registrado en el año 2003.

En el caso de las apuestas hípcas, solo se contaba con información de apuestas brutas desde el año 2001 realizadas en el ámbito de la CABA (Hipódromo de Palermo) y de net-win desde el año 1995 en el ámbito de la PBA (Hipódromo de San Isidro y La Plata). Al no poder reconstruirse la serie de net-win en CABA, no se incluye esta modalidad en los datos analizados. Sin embargo, información obtenida de fuentes alternativas, permite suponer que las apuestas hípcas en la CABA son poco significativas en el total del juego (aproximadamente el 1%).

⁸⁰ En algunos casos, la fecha de inicio de la serie es posterior ya que dicho juego no se encontraba disponible. La actividad en el casino flotante (juegos de mesas y slots) comienza en 1999, mientras que los slots en el Hipódromo de Palermo comienzan en el año 2002.

⁸¹ Dicha relación muestra el porcentaje de las apuestas totales que se queda el operador del juego.

⁸² En este caso, se usó el payout correspondiente al año 2006

Para los datos de PBI nominal y real se utilizó la serie base 1993 hasta el año 2012 (última información disponible) la que fue extrapolada para los años 2013 y 2014 utilizando las tasas de variación del PBI de dichos años según la serie base 2004. En el caso del PBG de CABA y PBA se utilizó la información provista por los respectivos organismos estadísticos (Dirección de Estadísticas de CABA y Dirección Provincial de Estadísticas). Para las estimaciones per cápita, se utilizaron los valores de la población según los censos 1991, 2001 y 2010, y se extrapolaron linealmente los valores para los años intermedios. Asimismo, para el período 2011-2014 se utilizaron estimaciones provistas por el Instituto de Estadísticas y Censos.

Para el cálculo de las magnitudes en términos reales se utilizó el IPC base 2008 hasta el año 2006. A partir de 2007, dicho índice fue actualizado según variación de precios informada por el sitio Inflación Verdadera (hasta abril de 2011) y la denominada Inflación Congreso (desde mayo 2011).