



Proyecto de regulación de juego online en Uruguay, funcionamiento en países de la región y efectos en la ludopatía

Licenciatura en Comunicación
Facultad de Información y Comunicación
Universidad de la República
Montevideo, 2026

Tutor: José Gabriel Lagos

Federico Rodríguez
Ramiro Salaberry
Marcos Taboada

ÍNDICE

Resumen.....	3
1 Introducción.....	
1.2 Hipótesis.....	4
1.3 Preguntas de Investigación.....	5
1.4 Objetivos.....	6
1.5 Justificación del Tema.....	6
1.6 ¿Para quién va dirigido?.....	7
1.7 Metodología.....	7
 Apuesta pendiente: la actividad que no es legal en Uruguay, pero existe.....	9
2 Marco Legal y Panorama Regional.....	9
2.1 Evolución del juego online.....	10
2.2 ¿Cómo regulan estos países la publicidad relacionada con apuestas?.....	14
2.3 Exigencia de casino físico, antes que online.....	17
3 Contexto de Apuestas en Uruguay.....	18
4 Un problema que nos toca a todos.....	22
4.1 Causas y formas de evitarlo.....	23
4.2 Apostadores.....	26
 5 Reflexiones.....	28
5.1 Federico Rodríguez.....	28
5.2 Ramiro Salaberry.....	31
5.3 Marcos Taboada.....	33
 6 Bibliografía.....	36

Resumen

En Uruguay, la ludopatía ha dejado de ser un problema silencioso para convertirse en una urgencia de salud pública que afecta a miles de familias. Según un estudio de la Universidad de la República, citado por Anchorena (2024) en *la diaria*, actualmente 35.000 habitantes de nuestro país padecen ludopatía, mientras que alrededor de 70.000 presentan conductas de riesgo o problemas moderados con el juego. En una población de poco más de tres millones de personas, estas cifras revelan la magnitud de una patología que no solo afecta al individuo, sino que impacta en su entorno social y económico, desafiando las estructuras de control vigentes.

Históricamente, la práctica de asegurar predicciones sobre eventos futuros ha estado presente en la cultura humana. Sin embargo, con el avance de la tecnología y la hiperconectividad, la apuesta ha mutado: ya no requiere el traslado físico a una sala, sino que está disponible las 24 horas en el bolsillo de cada ciudadano a través del smartphone. Frente a este escenario, los gobiernos han intentado establecer "cercos" de condicionamientos para equilibrar la libertad individual con la protección social, de manera similar a cómo se regula el consumo de alcohol o sustancias adictivas.

En el contexto regional, Uruguay se destaca por poseer un cerco regulatorio tajante. La explotación y administración de los juegos de casino están centralizadas en la Dirección General de Casinos (DGC), organismo que, bajo la Ley 13.921, tiene la potestad exclusiva de gestionar estas actividades y definir sus condiciones de funcionamiento. Bajo este marco legal, cualquier plataforma externa de juegos de azar online que opere dentro del territorio nacional es considerada ilícita. No obstante, la realidad digital ha vuelto porosa esta frontera, permitiendo que operadores internacionales capten al público local sin estar sujetos a las normativas nacionales.

Ante esta situación, el 17 de noviembre de 2021, el Ministerio de Economía y Finanzas ingresó un proyecto de ley para facultar a la DGC a explotar directamente el juego online. El proyecto reconoce que "gran parte de la actividad lúdica será ejercida —si no ya— en el futuro" a través de plataformas digitales. La iniciativa buscaba modificar el Artículo 244 de la

Ley 19.535, que actualmente otorga un principio de ilegalidad a la prestación de servicios de juegos de azar vía internet, con la única excepción de los pronósticos deportivos permitidos por la Ley 17.453. Aunque el proyecto obtuvo media sanción en la Cámara de Senadores, su avance se detuvo en la Cámara de Representantes, dejando un vacío legal que se espera sea abordado en el próximo período de gobierno.

¿Cómo enfrentan otros países de la región este desafío? El análisis comparativo revela modelos divergentes. Colombia surge como un referente de centralización exitosa a través de Coljuegos, entidad que desde 2011 ha habilitado a 15 operadores bajo estrictos contratos de concesión. Un aspecto relevante de este modelo es que la recaudación se destina íntegramente al sistema de salud pública, reportando ingresos de aproximadamente US\$ 195.000.000 en un solo ejercicio anual. Por otro lado, Argentina presenta un modelo federal fragmentado donde cada provincia dicta sus propias reglas, generando "zonas grises" que son aprovechadas por sitios ilegales. En este entorno de alta disponibilidad, el Target Group Index Argentina indica que el 10.1% de su población realiza apuestas diariamente.

A partir de la realidad uruguaya y la experiencia acumulada por los países vecinos frente a la invasión de las apuestas digitales, el presente trabajo se propone analizar el efecto que tendría una nueva regulación en la población uruguaya. El objetivo es determinar si un cambio en el marco legal podría fortalecer el control sobre la ludopatía o si, por el contrario, profundizaría los problemas ya identificados en los 105.000 ciudadanos que hoy enfrentan dificultades con el juego.

Hipótesis

Nuestra hipótesis en un principio era que la desmonopolización del mercado en los casinos en línea en el Uruguay, aumentará las cifras de ludopatía.

Cabe señalar, que esta hipótesis no fue elegida de manera unánime en el grupo, lo cual enriquecerá el contenido de nuestra tesis, buscando defender ambos bandos de lo dispuesto a analizar.

Luego de reunirnos con nuestro tutor Gabriel Lagos, nos dimos cuenta que el hecho de analizar las consecuencias de una posible aprobación de esta ley, siendo que tampoco podemos predecir qué sucederá tras el cambio de gobierno el año entrante, hizo que tuviéramos que cambiar el punto de vista de nuestra tesis, enfocado en la discusión del proyecto de ley y el debate sobre los intereses políticos y económicos que hubo detrás.

Hipótesis: La ley de desmonopolización de casinos online no llegó a aprobarse porque respondía a intereses de unos pocos y no de la sociedad.

A su vez, otra de las tareas que debimos readaptar a nuestro nuevo plan, fue el enfoque en cuanto a ludopatía y las cifras que podíamos obtener tanto de nuestro país como del resto de la región, ya que ahora nos vamos a fijar más en el marco legal que podría permitir cambiar la situación de estos apostadores que realizan la actividad en sitios no regularizados, y la manera en la que los otros países se vieron beneficiados tras la llegada de casinos online del extranjero.

Preguntas de investigación:

Las preguntas que nos planteamos para lograr dar el visto bueno a nuestra hipótesis, son:

¿Cuáles son las regulaciones para otorgar licencias de casinos online en Argentina y Colombia?

¿Por qué la ley de desmonopolización de los casinos online quedó trunca?

¿Hay algún aspecto o producto que los casinos legales no puedan ofrecer y los casinos online sí?

¿Qué es la ludopatía?

¿Qué perfil de persona es más propensa a ‘caer’ en la ludopatía?

Objetivos:

Conocer la realidad en algunos países de la región con respecto al funcionamiento de los casinos online.

Profundizar sobre la ley de desmonopolización en Uruguay, conocer el proceso que transitó la misma y por qué no se aprobó.

Investigar cómo afecta la ludopatía a las personas, cuáles son los perfiles más propensos a caer en esta adicción y los métodos de prevención.

Hablar con algún apostador para que nos cuente su experiencia personal.

Justificación del Tema

Creemos que es un tema pertinente para hacer la tesis ya que es algo que está afectando a nuestra generación de manera grave en la región y es un tema muy actual del cual no se habla tanto como debería. Además hay muchos puntos en los que podemos abordar y enriquecernos más de un tema tan importante como lo es la Ludopatía. A los 3 integrantes del grupo nos motiva el hecho de poder averiguar cómo se manejan los Casinos en Uruguay y cuál es su metodología. Otra de las razones fue ver como nuestros compañeros de clase se interesaron por el tema en la ronda de preguntas, dejándonos en claro que es una propuesta que llama bastante la atención en los demás. Como fanáticos del deporte nos llamó la atención el aumento de la publicidad en los últimos años, de casas de apuestas deportivas en los diferentes canales de difusión y clubes de fútbol salvo en Uruguay. En Sudamérica, 7 de los 10 campeonatos de este deporte están patrocinados por casas de apuestas.

Los casinos de apuestas Online empezaron en 1994 más precisamente en Antigua y Barbuda con la empresa ‘Microgaming’ pero la explosión de esta modalidad llegó en los 2000 junto con la globalización de internet, los aparatos electrónicos y las licencias para el juego online en países importantes como Gran Bretaña.

Supermatch es la única casa de apuestas online deportivas del Uruguay, se puede apostar en varios deportes como el fútbol, básquetbol, tenis, rugby, etc. Una particularidad de

Supermatch es que una vez que ingresas dinero en su pagina no puedes retirar menos de mil pesos obligando de alguna manera a que la persona apueste lo que tiene en ese momento.

Nuestra idea es generar un interés social sobre este tema concientizando sobre el mismo ya que es de suma relevancia para la salud pública debido a que puede afectar a cualquier sector de la sociedad sin importar color, clase social, etnia o religión.

¿Para quién va dirigido?

Es un tema de interés general pero principalmente para personas de entre 16 y 70 años ya que es un tema complejo que puede afectar tanto a adolescentes como a adultos mayores. También creemos que si bien puede influir en cualquier sector de la sociedad, este artículo puede ser “ideal” para alguien de clase trabajadora o clase media porque son los que terminan siendo más afectados generalmente.

Metodología

Para llevar adelante nuestro trabajo final de grado, planteamos una metodología tanto cualitativa como cuantitativa. Nuestra idea fue realizar entrevistas a distintos actores que estén inmersos en el tema como representantes de la Dirección General de Casinos, para entender cómo funciona el régimen mixto por el cual el Estado otorga los permisos para instalar un casino, y de la Dirección Nacional de Loterías y Quinielas, organismo al que pertenece Supermatch, quien tiene el monopolio de las apuestas deportivas.

También buscamos entrevistar a psicólogos o psiquiatras para entender las causas y las consecuencias de la ludopatía, cómo se diagnostica y qué repercusiones trae para el que la sufre. Además, buscamos conocer cuáles son los mecanismos y las herramientas de comunicación que ambos organismos estatales rectores de los juegos de azar en nuestro país, utilizan para fomentar el juego responsable y para combatir la ludopatía en los consumidores de sus productos.

Por el lado cuantitativo, nuestros objetivos van desde saber cuantos usuarios consumen los casinos y las loterías así como las apuestas deportivas y cuantas personas existen diagnosticadas con el síndrome de la ludopatía

Vistos todos estos detalles, damos comienzo a nuestra investigación.

Apuesta pendiente: la actividad que no es legal en Uruguay, pero existe

Nuestro país sigue siendo el único país de la región en no regularizar los casinos online del extranjero

Actualmente, el juego en línea no está permitido en Uruguay. Los casinos que operan son propiedad del Estado o funcionan bajo concesión privada. El gobierno otorga estas concesiones a operadores privados a cambio de que realicen algún tipo de inversión, como la construcción de un hotel.

La ley de regularización de los casinos online quedó trunca en la Cámara de Diputados. Según varios políticos, esto se debió a "conflictos de intereses", describiéndola como una ley "con nombre y apellido".

Marco Legal y Panorama Regional

La República Oriental del Uruguay se encuentra en un proceso de transformación de su marco regulatorio concerniente a los juegos de azar en línea, con el ingreso del proyecto de ley de desmonopolización de casinos *online* en 2021. Este tema se ha tratado durante el período de gobierno 2020-2025 y, pese a que hoy en día luce diluido, hemos recabado diferentes versiones sobre el futuro de esta ley luego de las entrevistas para esta investigación. Históricamente, el Estado uruguayo ha mantenido un monopolio en diversos segmentos de esta industria. Sin embargo, la dinámica global y regional, marcada por una creciente digitalización y la aparición constante de ofertas de juego *online* con operadores de todo el mundo, ha impulsado la necesidad de una modernización legislativa en muchos países.

En este contexto, surge el proyecto de ley, con media sanción del Senado en agosto de 2022, que buscaba regular y permitir la explotación de casinos *online* por parte de operadores privados. Esto marca un potencial punto de inflexión hacia una mayor apertura del mercado. Esta iniciativa legislativa, aunque quedó por el camino hasta que se ingrese un proyecto de ley desde un punto cero, refleja un reconocimiento de la realidad del juego *online*, que ya se practica en el país a través de plataformas internacionales no reguladas.

Creemos que la relevancia de un análisis comparativo con las experiencias regulatorias de Argentina y Colombia es de gran importancia. Ambos países, con modelos completamente

distintos, ofrecen una gama de ejemplos a los que Uruguay podría aspirar para tratar un tema que, tarde o temprano, será de interés en primera línea gracias a su globalización. Argentina, con su sistema federal descentralizado, presenta un panorama complejo de regulaciones provinciales y un debate nacional en curso sobre cómo abordar los desafíos emergentes, especialmente la ludopatía juvenil. Colombia, por su parte, implementó un modelo centralizado que ha sido citado como referencia regional, aunque recientemente ha enfrentado dificultades significativas debido a cambios en su política fiscal que pueden afectar el interés de los operadores internacionales en el mercado colombiano.

En definitiva, ¿cómo enfrentan los demás países de la región la llegada de casas de apuestas *online* internacionales y el interés que despiertan en la población uruguaya mediante diferentes canales publicitarios que, si bien no están centrados en nuestro país, permiten el acceso a ellas sin dificultad alguna?

Evolución del juego online

Vivimos en un mundo donde el gran objetivo de cada avance es acortar tiempos y facilitar procesos para los usuarios que consumen un producto. El juego de azar es, de hecho, una de las industrias que más ha avanzado en este aspecto. Este progreso, además de ser el resultado de mejoras tecnológicas, se vio fuertemente impactado de manera favorable por la pandemia del COVID-19. Esto generó la necesidad de ofrecer una alternativa para quienes, en este caso, acudían a apostar a lugares físicos como actividad de ocio (entendiendo que dentro de esto puede haber un factor de ludopatía considerable). La cantidad de usuarios en casas de apuestas aumentó exponencialmente en todo el mundo, y lo mismo sucedió con las campañas de publicidad que estas comenzaron a implementar.

Pero este cambio tan repentino hizo que muchos gobiernos se dieran cuenta de que, además de enfrentar una pandemia en el área de salud, debían atender otro aspecto que iba por el mismo lado: la ludopatía. Con la necesidad imperiosa de controlar mediante regulaciones un *tsunami* tan grande y poderoso en cuanto a recursos, también comenzaron a surgir intereses de todas las partes.

¿Cómo enfrentan países como Argentina y Colombia la llegada de casas de apuestas extranjeras al mercado local?

La República Argentina se caracteriza por un sistema de gobierno federal, donde las provincias retienen todas las facultades no delegadas expresamente a la Nación. Cada una de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) poseen la potestad de legislar, autorizar, regular y fiscalizar el juego *online* dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Este diseño institucional ha resultado en un complejo marco regulatorio. A la fecha, aproximadamente 17 de estas jurisdicciones han avanzado en la sanción de normativas específicas para el juego en línea. Si bien esta autonomía permite adaptar las regulaciones a las realidades socioeconómicas y políticas locales, también implica que el usuario apostador tenga ciertos requisitos para apostar —como por ejemplo, desde dónde lo hace—, sin importar si ya es usuario o no.

Cada jurisdicción que ha regulado el juego online cuenta con su propio ente regulador. Entre los más destacados por su actividad y el tamaño de los mercados que supervisan.

Regulador	Jurisdicción	Rol Principal	Aspecto Clave/Diferenciación
LOTBA S.E.	Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	Otorga permisos, supervisa la normativa vigente y desarrolla políticas de Juego Responsable.	Fue pionera en la regulación y se enfoca en la idoneidad del solicitante (sin deudas o condenas). Ha adoptado una política de contención al impulsar la cancelación de nuevas licencias.
IPLyC	Provincia de Buenos Aires	Regula el juego online y otorga licencias.	Exige la asociación obligatoria de empresas extranjeras con un operador de capitales argentinos, el cual debe poseer al menos el 50% del capital social.

IPJyC	Mendoza	Autoridad de aplicación y supervisor del marco legal provincial	Establece un cupo limitado de licencias (máximo siete) que son adjudicadas a través de licitación pública.
Lotería de Córdoba S.E.	Córdoba	Otorga licencias a través del Registro de Licencias de Juegos En Línea.	Al igual que Buenos Aires, exige la asociación obligatoria con un operador local (50% de capital). Destina el canon recaudado íntegramente a programas de asistencia social.
Caja de Asistencia Social - Lotería de Santa Fe	Santa Fe	Regula la actividad a través de decretos y establece pautas de Juego Responsable.	Ofrece flexibilidad operativa (el operador puede ser internacional, siempre que tribute en la provincia. Exige un registro único de apostadores para proteger los datos.

Más allá de cada provincia, hay una manera clara que demuestra si una casa de apuestas opera bajo licencia oficial, y es el dominio “.bet.ar”. Para obtenerlo, el sitio debe contar con la aprobación de la autoridad de juego competente de la provincia donde pretende operar o ya opera legalmente. Además de ser un instrumento preciso para que las loterías estatales puedan controlar e identificar las plataformas que operan al margen de esta zona de dominio, también es una manera simple y clara para el usuario de ver si un sitio es legal.

En el caso de Colombia, crearon una base legal centralizada, que gradualmente fue incorporando modalidades de apuestas y actualizándose ante los avances de los operadores en todo el mundo, pero sin perder de vista la importancia de controlar lo que sucede en el país con la ludopatía y el acceso al juego online.

Coljuegos es el ente regulador a nivel nacional para todos los juegos de azar en Colombia, incluyendo la modalidad online. Posee la responsabilidad exclusiva de la administración del monopolio, lo que implica la potestad de explotar directamente los juegos o de conceder su operación a terceros, tanto públicos como privados, mediante contratos de concesión.

La concentración de todas estas facultades en una única entidad nacional, da como resultado

un modelo regulatorio unificado para todo el territorio colombiano. Esta característica simplifica el panorama para los operadores, que se enfrentan a un solo conjunto de reglas y a una única autoridad supervisora, contrario al modelo de Argentina.

Aspecto	Argentina	Colombia
Estructura política	Descentralizada: Cada una de las 24 jurisdicciones (23 provincias + CABA) es autónoma.	Centralizada: Un único marco legal para todo el territorio nacional.
Ente regulador	Múltiples: Cada provincia tiene el suyo (ej. LOTBA en CABA, IPLyC en PBA).	Único: Coljuegos posee la responsabilidad exclusiva a nivel nacional.
Marco normativo	Fragmentado: Normativas específicas según la jurisdicción (aprox. 17 ya reguladas).	Unificado: Un solo conjunto de reglas simplifica el panorama para los operadores.
Requisitos de operación	Variables: Algunas exigen socios locales (50% capital), otras tienen cupos limitados o licitaciones.	Contratos de concesión: El Estado explota el monopolio directamente o concede la operación a terceros.
Identificación legal	Dominio ".bet.ar": El usuario identifica la legalidad mediante el sufijo del sitio web.	Control central: Gestión directa del monopolio estatal sobre todas las plataformas.

Complejidad operativa	Alta: Los operadores deben adaptarse a reglas distintas en cada provincia.	Baja: Un solo interlocutor y una sola normativa para operar en todo el país.
------------------------------	---	---

¿Cómo regulan estos países la publicidad relacionada con apuestas?

La publicidad de los juegos de azar online es uno de los temas más contenciosos y donde las propuestas regulatorias muestran mayores contraposiciones. El proyecto de ley S-2070/2024, presentado en el Senado argentino, propone prohibir la publicidad, promoción y difusión de juegos de azar y apuestas fuera del horario de protección al menor. Además, exige que toda publicidad autorizada cumpla con estándares de juego responsable e incluya leyendas de advertencia sobre la prohibición a menores y los riesgos del juego compulsivo, así como la difusión de líneas de ayuda.

Un proyecto con media sanción en la Cámara de Diputados (aprobado en noviembre de 2024) es aún más restrictivo, planteando una prohibición casi total de la publicidad, promoción y patrocinio de juegos de azar en todas las plataformas de internet y redes sociales, tecnologías de la información, medios audiovisuales, publicidad exterior, medios gráficos, radiales, televisivos, podcasts, e incluso a través de influencers, deportistas, personajes famosos o en indumentaria deportiva. Solo se permitirá publicidad con leyendas preventivas en el interior de las salas de juego y agencias habilitadas. Esta iniciativa también prohíbe los auspicios de casas de apuestas en el ámbito deportivo, como en camisetas de fútbol y estadios.

En contraposición, un borrador de proyecto de ley atribuido al oficialismo (La Libertad Avanza), dado a conocer en abril de 2025, presenta un enfoque considerablemente más laxo. Si bien prohíbe la publicidad de sitios de juego no autorizados y aquella dirigida específicamente a menores o que utilice imágenes o mensajes atractivos para ellos, no impondría límites significativos a la publicidad general de las plataformas legales ni a los patrocinios deportivos.

A nivel provincial, normativas como la de la Lotería de Santa Fe ya exigen que la publicidad sea socialmente responsable, clara, veraz, no engañosa y que no incentive el juego patológico, incluyendo advertencias sobre la edad mínima y los riesgos.

Lo que es sabido, es que cada vez más productos como el fútbol son tomados para realizar campañas publicitarias feroces, ya sea mostrándose en la indumentaria e instalaciones de los clubes, como también utilizando la imagen de muchos deportistas.

Para este punto, podemos tomar un fragmento de lo que nos comentó la Gerente de Casinos de la Intendencia de Montevideo, Lorena Infante, cuando comparó la situación del Uruguay frente a la de Argentina en cuanto a la masividad de la publicidad: *"hay mucha publicidad y mucha propaganda por parte de deportistas de élite"* y cómo las camisetas de los clubes más importantes tienen publicidad de casinos online. Citó el ejemplo del "Dibu" Martínez (futbolista de la Selección Argentina) en un spot que, si bien advierte a los menores que no jueguen, el mensaje se diluye por ser emitido por una figura pública.

Aquí, entramos en una dualidad de criterios entre advertir sobre esa edad mínima y los riesgos que exige la normativa en Santa Fe, pero ese sentido se pierde cuando los menores de edad ven a sus referentes promocionando la actividad. Ese mensaje de responsabilidad se diluye al ser dado por una persona admirada.

Algo muy común en los países donde es legal la actividad en cuestión por internet, es la promoción con la participación de figuras reconocidas en la sociedad a las que van dirigidas. La regulación colombiana en este aspecto, no prohíbe pero sí regula con algunos principios generales este método de promoción, los cuales son:

El mensaje transmitido por la figura pública no puede incitar al juego irresponsable o compulsivo.

La campaña no puede estar diseñada de manera que atraiga especialmente a menores de edad, por ejemplo, utilizando estéticas, lenguajes o personalidades de gran popularidad exclusiva en este público.

La figura pública debe asegurarse de que el operador para el cual realiza la publicidad cuenta con la debida autorización de Coljuegos. De hecho, se han conocido casos de investigaciones a influenciadores por promocionar plataformas de juego ilegal.

Aquello que mencionamos sobre la dualidad que se formaba en la legislación de Santa Fe (Argentina), se acrecienta en Colombia con la regulación de ColJuegos en cuanto a la aparición de figuras públicas. El artículo 13 dice textualmente: “personas reales que por su

naturaleza, atraigan a personas menores de edad”.

Tanto futbolistas históricos como Radamel Falcao, el nombre de la liga de fútbol local, varios clubes y también directamente la Selección Colombiana, tienen como patrocinador a la casa de apuestas BetPlay, la cual utiliza en su sitio web la imagen de todos estos mencionados, así como también el nombre del sitio es exhibido en lugares como la camiseta del seleccionado. Casa de apuestas que tiene la licencia de ColJuegos para operar, pero que uno puede cuestionar si realmente cumple con la naturaleza de estos futbolistas como figuras atractivas para los más chicos.

Volviendo a lo que nos comentó Infante en la entrevista, señaló que la reglamentación post-ley debe definir aspectos cruciales como los métodos de verificación de identidad (por ejemplo, control facial). La experiencia de casos como en Argentina demuestran que la ley por sí sola no es suficiente. La reglamentación detallada es la que establece los mecanismos de control que garantizan la seguridad y el cumplimiento de estas leyes.

Según la Gerente de Casinos de la IM, un marco legal sin una reglamentación clara sobre la verificación de identidad “dejaría la puerta abierta” a los mismos riesgos que hoy existen en el mercado ilegal, frustrando el propósito de la ley de desmonopolización.

El Jefe de una empresa dedicada al marketing de apuestas online, no quiso revelar su nombre por un tema de privacidad, pero nos aportó un punto de vista tanto como de un uruguayo vinculado a este mundo, como también lo que podríamos tomar como la realidad “cruda” del mismo al momento de trabajar en el. Esta persona, de ahora en adelante mencionada como “El empresario”, en base a su experiencia, considera que “Colombia es el país más estable” y favorable para su negocio en términos de regulación. Menciona que en Brasil también existe una situación de monopolio similar a la de Uruguay, pero “en una escala mucho mayor” y con la participación de “religiosos corruptos”.

Además alerta sobre los riesgos de trabajar en países con regulaciones “grises”, ya que su negocio puede desaparecer de la noche a la mañana por un simple decreto.

La recaudación que logra ColJuegos proveniente de las apuestas online, se destina principalmente a la financiación del sistema de salud del país.

¿Qué se hace con todo lo recaudado? La Ley 643 de 2001 establece que estos fondos deben

contribuir eficazmente a la financiación del servicio público de salud, así como a sus obligaciones prestacionales y pensionales. Los derechos de explotación recaudados por Coljuegos son transferidos periódicamente a los fondos de salud departamentales, distritales, y a otras entidades del sector salud a nivel nacional.

Exigencia de casino físico, antes que online

Una modificación que se planteó en la discusión de la ley en el Parlamento del Uruguay, fue la necesidad de vincular las licencias digitales a casinos físicos ya existentes. Esta modificación, buscaba anclar las operaciones en el territorio y evitar la especulación de si realmente, los operadores extranjeros iban a cumplir con su parte del trato.

Infante, subrayó la importancia de este cambio al señalar que "se agregó ahí en esa modificación que ya tuviesen que tener un casino establecido". La lógica detrás de esta medida era asegurar que la concesión de una licencia online estuviera atada a un proyecto tangible: "Una condición para que tú pudieses tener una licencia era que tuvieras un físico".

El objetivo, según sus palabras, era evitar un escenario donde un operador obtuviera el permiso para operar online y luego no concretara la inversión en infraestructura física. "Estaba muy claro hacia dónde iba dirigido (el proyecto de ley), yo te doy la licencia y después no pones el casino físico, no se desarrolla ese proyecto...", explicó la entrevistada.

Las regulaciones de países como Argentina y Colombia no solo exigen la verificación, sino que especifican los métodos para hacerla efectiva. Esto contrasta con la situación actual del mercado ilegal en Uruguay actual, donde como mencionó un apostador frecuente como Guillermo Belando, quien en una entrevista que le realizamos, nos respondió que el control de los casinos online que el frecuenta, es tan débil que un menor puede acceder a una plataforma como esas, "usando la foto del documento de un familiar". La reglamentación post-ley como la que propone Infante, cerraría esta brecha al obligar a los operadores con licencia a implementar sistemas que reduzcan el riesgo de ingreso de los menores de edad.

Contexto de apuestas en Uruguay

Para explicar la situación del juego on-line, identificamos tres leyes vigentes que

consideramos importantes.

La primera, es la ley 1595, promulgada el 16 de diciembre del año 1882:

“Son absolutamente prohibidos los juegos de suerte o azar o de fortuna o en que intervenga envite, a excepción de la lotería y rifas públicas autorizadas por las Juntas Económico – Administrativas en conformidad a los reglamentos existentes o que se dictaren con acuerdo del Poder Ejecutivo.”

Esta es una de las primeras leyes del Uruguay en las que se regulan los juegos de azar, ley que aún mantiene vigencia, ya que además, años después fue ratificada por el artículo 244 de la ley n° 19535 de 2016:

“Declárase que la prestación de servicios a través de Internet, plataformas tecnológicas, aplicaciones informáticas o similares referidas a juegos de azar o apuestas on line, se encuentra alcanzada por el principio de ilegalidad previsto por el artículo 1 de la Ley N° 1.595, de 16 de diciembre de 1882, sin perjuicio, exclusivamente de la facultad conferida al Poder Ejecutivo por el artículo 19 de la Ley N° 17.453, de 28 de febrero de 2002, de organizar certámenes de pronósticos de resultados deportivos internacionales, así como de las habilitaciones específicas otorgadas por la autoridad competente hasta la fecha”.

Se interpreta que los juegos de casinos y salas, tales como póker, ruleta, slots, entre otros creados o a crearse, están absolutamente prohibidos en su modalidad a distancia (on line, virtuales o semejantes) y en cuanto a su modalidad presencial siguen vigentes las excepciones establecidas por la ley, así como las autorizaciones otorgadas de acuerdo a la misma”.

Esta ley, en vigencia actualmente, es la que prohíbe el funcionamiento de los casinos on-line en el Uruguay, a excepción de los pronósticos de resultados deportivos que sí están permitidos y están contemplados en el artículo 19 de la ley 17453 de 2002:

“Facúltase al Poder Ejecutivo, a través de la Dirección Nacional de Loterías y Quinielas, a organizar certámenes de pronósticos de resultados deportivos internacionales y juegos de azar realizados en Internet, con otorgamiento de premios en dinero o en especie, los que quedarán comprendidos en cuanto a su administración y recepción de apuestas por lo dispuesto en el Decreto-Ley N° 15.716, de 6 de febrero de 1985”.

La Dirección Nacional de Loterías y Quinielas (DNLQ) , por resolución, deberá dictar en cada caso, las normas necesarias para cumplir con el control y fiscalización que le compete y también determinar qué registros y documentación serán imprescindibles a los mismos fines”. En el año 2005, se le otorga a La Banca de Loterías y Quinielas el monopolio de las apuestas deportivas en Uruguay, siendo Supermatch, la única vía para realizar pronósticos deportivos en nuestro país.

Según datos oficiales de la DNLQ, en el año 2024 las recaudaciones por apuestas fueron de un total de \$7.130.307.662, casi \$2 mil millones más que el año 2023 y siendo el juego que más recaudó en el año, superando a la Quiniela con \$6.943.965.500 y el 5 de Oro con \$3.866.476.800.

Además, el Reporte de Sostenibilidad de La Banca del período 2021/22, indica que en el año 2022, se contribuyó con \$68.150.791,59 “para el financiamiento de infraestructura deportiva de las divisiones formativas de los clubes afiliados a la Asociación Uruguaya de Fútbol (AUF) y a la Organización de Fútbol del Interior (OFI).”

El ex-senador Jorge Gandini, en entrevista con nosotros, explicó que “la necesidad de regulación del juego online surgió debido a su naturaleza transfronteriza y su proliferación sin autorización en Uruguay”. En nuestro país el juego está por regla general, prohibido, “solo lo que está expresamente permitido es legal”. En nuestro país han habido intentos gubernamentales y parlamentarios para bloquear IPs de empresas que operaban juego online sin permiso, además de que se prohibió la publicidad de sitios de juegos online no autorizados en eventos deportivos nacionales, según recordó el actual miembro del directorio de la Administración Nacional de Puertos.

Es así como en el año 2021 ingresó a la comisión de Presupuesto del Senado un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Economía y Finanzas que intentaba permitir el funcionamiento de los casinos on-line en el país por primera vez. En la exposición de motivos tanto el Ejecutivo como el MEF, planteaban que ante el gran avance que los juegos online tuvieron en todo el mundo, había que crear un proyecto que habilite a la Unidad Ejecutora de la Dirección General de Casinos, “a explotar los juegos que tradicionalmente se desarrollan a través de las plataformas tecnológicas, en el entendido que gran parte de la actividad lúdica será ejercida -sino ya- en el futuro a través de las mismas”.

El primer borrador tenía dos artículos y decía los requisitos que debían alcanzar los posibles operadores y la creación de “un fondo común de hasta un 8% de la utilidad bruta mensual de dicha explotación, que se distribuirá entre los funcionarios del Programa 1 de la misma, a título de beneficio salarial”. Gandini, quién fue parte de la discusión de este proyecto en la comisión de Presupuesto del Senado, explicó cómo fue la discusión. La propuesta original establecía que la explotación de casinos online solo podría ser realizada por casinos o salas de juego presenciales ya autorizadas. Se aceptó una modificación que permitía otorgar licencias a nuevas inversiones autorizadas, pero la explotación online no podría comenzar hasta que la inversión propuesta (el casino físico) estuviera culminada.

Esto buscaba evitar que nuevos operadores compitiesen con los ya establecidos antes de completar sus inversiones físicas, según explicaciones de Gandini. “Las modificaciones incorporaron el interés del Grupo Cipriani, quien argumentó que necesitaba la licencia de juego online para financiar su inversión en un casino físico” comentó el ex legislador.

Según el ex senador, la intención del proyecto de ley era otorgar licencias a los operadores ya autorizados que han realizado inversiones en casinos físicos y evitar la entrada de los grandes operadores internacionales que no tienen ninguna inversión en Uruguay, además, la regulación se centraría específicamente en juegos de casino on-line, excluyendo las apuestas deportivas, cubiertas por Supermatch. “El juego tiene un interés económico y el Estado debe regularlo” reconoció Gandini, que agregó que la regulación es importante para establecer límites y mitigar consecuencias no deseadas como las adicciones.

Desde el inicio el proyecto tuvo críticas El en ese entonces diputado por Maldonado, Sebastián Cal, quién se opuso firmemente. En una entrevista con el diario El País, el ex diputado declaró que el proyecto “tiene “nombre y apellido”: Giuseppe Cipriani.”

Giuseppe Cipriani es el líder del Grupo Cipriani, propietario de apartamentos de lujo en Punta del Este y tienen el proyecto de reformar el antiguo Hotel San Rafael para construir un Resort de lujo con Casino.

El proyecto de ley fue aprobado por unanimidad en el Senado con las modificaciones realizadas en comisión.

El proyecto sustitutivo constaba de 10 artículos, donde se especificaban los requisitos que debían contar los operadores para conseguir los permisos necesarios; se agregaron multas para los operadores que no cumplieren los requisitos; se planteaba la creación de un fondo común en la DGC de un porcentaje de la utilidad bruta del organismo, destinado a funcionarios de la Dirección a título de beneficio salarial, también la creación de un fondo para la prevención y tratamiento de la ludopatía y por último, el proyecto contemplaba una partida anual de 1.200.000 unidades indexadas para la Secretaría Nacional del Deporte, con destino al Comité Olímpico Uruguayo con el fin de financiar la preparación y concurrencia de atletas a los Juegos Olímpicos y Juegos Panamericanos.

Cuando el proyecto llegó a la Cámara de Representantes, no recibió suficiente apoyo. “Surgieron intereses contrapuestos entre competidores por mayores privilegios y diferentes visiones sobre el juego” comentó Gandini. Se argumentó que múltiples plataformas de juego online generarían una competencia intensa, lo que podría llevar a un aumento de la ludopatía, como ha ocurrido en otros países. La alternativa propuesta era una única plataforma para todos los operadores, lo cual no era sencillo para las empresas en competencia.

La diputada Ana Olivera, que se posicionó en contra del proyecto, en una entrevista que nos brindó, explicó que el Frente Amplio no tuvo una postura unificada de bancada sobre el proyecto, pero compartió la preocupación por la ludopatía y la necesidad de regular el juego. Pese a que algunos de sus compañeros de partido estaban a favor del proyecto, Olivera se mostró contraria ya que le preocupaba la extensión del juego en la sociedad uruguaya y sus posibles consecuencias y agregó, que la prevención y la rehabilitación a la ludopatía, tema que ella considera de suma importancia, no estaban lo suficientemente contempladas en el proyecto.

Olivera agregó que Uruguay tiene una normativa específica sobre el juego que lo prohíbe de forma general y solo permite excepciones con regulación estatal, “esta postura busca evitar que el juego sea visto como una actividad libre y sin control” comentó. Olivera enfatiza que la discusión de la ley de juego online, aunque no se concretó, sirvió para poner el tema de la ludopatía en la agenda pública. “El control del juego online es un desafío complejo debido a las nuevas tecnologías y la dificultad para monitorear las plataformas internacionales” comentó y agregó que la legislación debe adaptarse continuamente a estos cambios y que “es

fundamental que los recursos generados por el juego se destinen a la atención de la ludopatía y la prevención de sus consecuencias sociales”.

El empresario de marketing que ya mencionamos, opina que la ley era "muy débil" porque solo permite los casinos online y no las apuestas deportivas. Esto según él, haría que las grandes marcas a nivel mundial, no se interesen por un mercado que no pueden cubrir al 100% y por ende, las supuestas ganancias no justificarían la inversión que estarían dispuestos a realizar. La ley está diseñada para mantener el monopolio de la familia Supermatch, ya que las apuestas deportivas son el 90% del negocio en Uruguay y son su fuerte.

Por otro lado habló de los casinos de “ladrillo” los cuales además de ser físicos se utilizan para lavar dinero, algo que no ocurre con un mercado online extremadamente regulado pero si a la hora de ir al lugar en cuestión.

Una de las críticas que le hace a nuestro modelo es que el dueño de la pelota es uno solo (lo que podemos interpretar es que hace referencia a Roberto Palermo, dueño de La Banca), donde es muy difícil entrar al negocio poniendo de ejemplo al empresario Francisco ‘Paco’ Casal que intentó por diferentes medios entrar y no pudo. Para él los dueños de La Banca siempre estuvieron del lado de la derecha, con el gobierno del Partido Nacional lo que han hecho es reforzar su posición de privilegio.

Un problema que nos toca a todos

La ludopatía la podemos definir como una enfermedad de salud mental caracterizada por el impulso incontrolable y persistente de jugar y apostar, a pesar de las consecuencias negativas que esto conlleva en la vida de la persona, lo que la convierte en una adicción comportamental. La Organización Mundial de la Salud (OMS) la clasifica dentro de la misma categoría que las adicciones a sustancias (como el alcohol o las drogas), ya que activa los mismos sistemas de recompensa del cerebro.

Es una problemática que ha ido creciendo con el paso de los años en la región, Según un artículo de *La Diaria* que cita un informe de la facultad de medicina (Udelar), se estima que en Uruguay hay aproximadamente 70 mil personas que tienen problemas con el juego, la

mitad de esas personas ya lo tiene de manera severa, significando que más del 1% de nuestra población es adicta al juego, esto nos deja ver un problema bastante grande y del que se habla muy poco en el día a día.

Causas y formas de evitarlo

El psicólogo Roberto Balaguer trabaja hace más de 25 años en el impacto de la tecnología en aspectos cognitivos, emocionales y sociales, en diferentes franjas etarias, una subárea de su trabajo es la adicción, específicamente al "gambling" (apuestas), y trabaja en ámbitos educativos, argumenta que las personas mas propensas a caer en este tipo de adicciones suelen tener una personalidad “más vulnerable, dependiente y narcisista”. Por otra parte, “una persona puede engancharse en un momento de la vida en que está más vulnerable, por ejemplo, al borde de una depresión, donde el juego "enmascara" y "posterga" la visibilidad de la patología subyacente”.

Estos perfiles de personas son comparables con “personas que se vuelven adictas a otras sustancias o actividades, indicando que el perfil adictivo se mantiene, lo que cambia es el "objeto de la adicción”” según Balaguer.

Para el psicólogo algunas de las señales más claras de adicción al juego pueden ser, mentiras sobre las actividades y el uso del tiempo. La persona está preocupada, más ansiosa, y "pendiente de algo que no llegase a darse cuenta". A veces se confunde con infidelidad, siendo una "infidelidad con el casino" que puede ser "más peligrosa". Algunos jugadores, especialmente con personalidades "más jorobadas", pueden mantener su adicción oculta por muchos años hasta que "explota la bomba".

Existen 3 ejes para poder tratar la ludopatía según Balaguer, el primero es la psicoterapia para entender la actividad en la historia personal. La medicación para manejar la impulsividad, la abstinencia y el "craving". Grupos de apoyo para dar contención, pertenencia y una nueva identidad al "exjugador", quien puede convertirse en una referencia positiva.

La recuperación a menudo ocurre tras un "episodio drástico" o "accidente" (ruptura matrimonial, bancarrota, pérdida de trabajo), que pone la situación sobre la mesa.

Algunas de las consecuencias en la adicción para el psicólogo son las que ya mencionamos

La ludopatía es una adicción que restringe el mundo de la persona, generando una "visión de túnel". Esto repercute en las posibilidades vinculares, laborales y estudiantiles, genera ruptura de vínculos por mentiras y desconfianza. Además puede llevar a conductas de transgresión y, en ocasiones, a actos ilegales para conseguir dinero para apostar. Es una patología que "se inscribe sobre otras patologías y a su vez genera sus propias consecuencias", subraya el psicólogo.

Por otra parte, está otro tipo de jugador que es el de las casa de apuestas online ilegales en Uruguay, esto es un tema importante ya que hay mucha gente que decide no jugar en los casinos del Estado sino que prefieren hacerlo de manera clandestina arriesgando aún más su capital.

Para Balaguer esto se debe a distintas motivaciones, una de ellas son las expectativas de ganancia, la principal motivación es la ilusión de obtener un mejor "ratio de ganancia" en el ámbito online que en un casino tradicional. También está la idea de "vencer al sistema", existe la fantasía de ir "contra todas las expectativas" y lograr un resultado positivo a pesar de las probabilidades, esto mueve a algunos a tomar riesgos, aunque en general "sale mal". Los perfiles adictivos genéricos, son personas con perfiles adictivos, una vez "enganchadas", encuentran muy difícil "desengancharse" de un tipo de juego o entorno.

El psicólogo sugiere que quienes eligen plataformas ilegales probablemente tienen un perfil "todavía más complicado", "más border", con "mayor toma de riesgos" y "menos pruritos" para romper reglas. Implica que "no hay obstáculo, no hay barrera, no hay regla, no hay ley" que los detenga.

Balaguer hace una diferencia clara entre los casinos físicos y los casinos online. Los físicos buscan que el jugador pierda la noción de tiempo y espacio, generando una "estimulación constante" para desactivar la capacidad de pensar, frenar y razonar. Todo está diseñado para convertir al jugador en una "suerte de hámster digital o analógico".

Los casinos online eliminan aún más las barreras que existen en los físicos. Hay una ausencia

de barreras sociales, no hay que pedir permiso, nadie te ve, no hay "vergüenza de que te vean entrando al casino todos los días". Está la ausencia de barreras físicas/logísticas, no hay que lidiar con el clima, sacar dinero del cajero, o tomar un taxi. Hay mayor desinhibición y riesgo: La ausencia de estas barreras facilita la toma de riesgos y la desinhibición, ya que la persona "solo se rinde cuentas a sí mismo y a su ilusión". Existe una Inmediatez que significa la facilidad y rapidez de acceso ("un escaloncito menor, es una rampita") genera menos control y más desinhibición.

Podemos decir que el casino online es más “peligroso” debido a la facilidad que tiene la persona para poder apostar, lo que ve el apostador son números y no plata en efectivo, lo que hace que inconscientemente pierda su valor y decida arriesgar más capital. El hecho de que puedas apostar desde cualquier lugar, en cualquier momento sin tener que ir a un lugar determinado lo hace aún más peligroso.

Algunos consejos que plantea el profesional para evitar la ludopatía son reconocer que, si la persona ya tiene la adicción, probablemente no escuche los consejos y negará las consecuencias. Hablar con la familia para que estén al tanto, ya que la familia puede operar como "contención" y "límite", incluso para una eventual "internación compulsiva".

Por último con respecto a la ley que no se aprobó en la cámara de diputados sobre la desregularización de los casinos online Balaguer dijo que “ Cuantas más "barreras" y "obstáculos" se generen al juego, "le estás haciendo un favor al potencial ludópata y al ludópata actual" para que deje el juego, traza un paralelismo con las armas, mientras más acceso a ellas más riesgo de que pasen cosas no deseadas para la sociedad.

Apostadores

Guillermo Belando, el apostador que mencionamos anteriormente hizo las siguientes

puntualizaciones entre ambos tipos de casinos y lo que le lleva a apostar de manera ilegal. Su interés por las apuestas comenzó cuando empezó a trabajar y tuvo dinero disponible. Aunque su abuela solía ir al casino, nos confesó que no hay antecedentes de ludopatía en su familia.

Como socio de Maroñas, recibe beneficios como mensajes con dinero a favor para retirar y jugar, la posibilidad de canjear puntos por otras cosas, aunque la frecuencia de los beneficios varían, estima que, a mayor apuesta, mayores beneficios se obtienen, mencionando la existencia de diferentes tipos de membresía, como un programa VIP.

Actualmente, se encuentra en la membresía básica. Su cuenta en Stake (casino en línea extranjero) es de mediados de 2024, esta plataforma la conoció a través de streamers que promocionan estas páginas, principalmente uruguayos y argentinos.

La principal atracción de Stake para Belando es la comodidad, ya que le permite jugar desde cualquier lugar con conexión a internet, ya sea con el celular o la computadora. Las diferencias principales entre Maroñas y Stake, según Belando, radican en la comodidad de poder apostar desde el celular, y en la superioridad de la plataforma online en cuanto a variedad de juegos, constante actualización de máquinas tragamonedas, a diferencia de Maroñas que rota juegos cada dos o tres meses.

A pesar de que Stake no está regulada por el Estado, Belando se sintió motivado a usarla debido a la promoción de streamers con gran audiencia, quienes, en su opinión, no engañarían a sus seguidores. El proceso de registro en Stake fue rápido y sencillo, requiriendo solo nombre, mail y lugar de residencia, además de elegir un método de pago.

Respecto a la desmonopolización del mercado de apuestas en Uruguay, Belando no se muestra a favor, argumentando que cada persona es responsable de sus acciones. Sin embargo, reconoce que si plataformas como Stake llegarán a Uruguay de forma regulada, podría haber un "cambio" en sus hábitos de juego, disminuyendo la frecuencia de sus visitas a Maroñas, salvo para aprovechar los bonos. Él cree que Maroñas mantendrá a su clientela mayor, mientras que los jóvenes, más familiarizados con lo digital, seguirán prefiriendo plataformas online como Stake.

Sobre el juego responsable, Belando es escéptico sobre la efectividad de las medidas de Stake, ya que la solicitud de una foto de documento puede ser eludida. Recomienda a quienes consideren apostar que lo hagan "solo para probar suerte" y con dinero extra, debido a los riesgos asociados a la ludopatía. Finalmente, los streamers promocionan estas plataformas bajo contrato, mostrando cómo juegan y ofreciendo enlaces de registro, aunque siempre advierten que es por entretenimiento y no se debe apostar de forma irresponsable, a pesar de que su exposición puede incentivar a menores a jugar.

La ya mencionada Lorena Infante nos aclaró que la intendencia de Montevideo firmó un convenio en diciembre de 2023 con la Facultad de Medicina. Este acuerdo busca brindar atención a los clientes que solicitan la autoexclusión y han tenido cerca de 40 consultas en un año.

El convenio tiene el objetivo de fortalecer el "Programa de Prevención y Tratamiento del Juego Patológico", centrado específicamente en el Casino Parque Hotel. El acuerdo busca integrar el “respaldo científico y ético de la academia con la gestión operativa municipal” (Intendencia de Montevideo & Facultad de Medicina, 2023), estableciendo un sistema de trabajo donde la Facultad brinda la atención clínica especializada y la Intendencia gestiona la infraestructura de juego responsable y los protocolos de autoexclusión de los apostadores.

La Facultad asume la responsabilidad de liderar tareas de investigación clínica, formar recursos humanos especializados y realizar dos jornadas anuales de sensibilización dirigidas específicamente al personal del Casino Parque Hotel. Todas estas actividades son monitoreadas mediante informes anuales que evalúan la eficacia del programa y el uso de los fondos asignados.

Por su parte, la Intendencia de Montevideo asume el compromiso de financiar el programa mediante un pago mensual de \$75.055 pesos uruguayos, cifra que se ajusta según las escalas salariales de la Universidad. Más allá del aporte económico, la Intendencia tiene la obligación y responsabilidad de velar por el cumplimiento del sistema de autoexclusión, lo que implica identificar y retirar de sus salas a aquellas personas que hayan solicitado voluntariamente la prohibición de ingreso, asegurando su derivación inmediata a la unidad universitaria. Este convenio tiene una vigencia inicial de tres años y contempla una comisión mixta para

supervisar que se cumplan los objetivos de prevención y tratamiento.

En el mismo también se incluyen talleres para funcionarios y charlas abiertas para la ciudadanía, con el objetivo de concientizar sobre el juego responsable. La funcionaria explica que, aunque hay un respaldo médico para la autoexclusión, la normativa actual no obliga a los casinos a impedir el regreso de una persona que ya se autoexcluye si no trae un certificado profesional.

Reflexiones

Federico Rodríguez

Es innegable que la ludopatía, es la nueva pandemia a nivel mundial, tenga o no tenga mucha difusión en nuestro país. Tema más viejo que el agujero del mate, porque las apuestas existen desde que a algún ser humano se le ocurrió competir por una recompensa, u oficialmente en las carreras de caballos, hace como 300 años.

Personalmente, se me dieron dos hechos claves para inspirarme a elegir este tema, que luego fue aceptada y desarrollada por mis compañeros para encontrarle la vuelta. Lo primero, es que mi trabajo consta de estar en contacto con este mundo y sus actualizaciones constantes a nivel mundial, y la otra, es que considero que es un tema que se está ignorando mucho en el Uruguay para el impacto que está teniendo en países tan cercanos como Argentina, Brasil y Colombia. Como detalle extra que analizamos en este Trabajo de Grado, es que no sólo aquí se habla poco sobre las apuestas online y la ludopatía, sino que directamente no hay una regularización que ‘ataje’ la llegada de, en este caso, marcas de casinos online de talla mundial que, con o sin esta regularización, no tienen problema en instalarse en todos los países, aunque sea en las sombras. Así es como la población uruguaya, tiene la chance de desarrollar esta actividad. Ilegal en los papeles, pero accesible en realidad, a veces con un poco de esfuerzo como acceder a una VPN.

La pregunta es obvia: ¿Quién en su sano juicio, va a practicar una actividad en la que arriesga su dinero, sin garantía de que la contraparte (en este caso, el casino online), cumpla con su parte del trato? Porque apostar en un casino online en Uruguay, es ingresar dinero en una plataforma que no te da las garantías de que te vaya a pagar si ganás o te vaya a devolver lo ingresado si esto es deseado. Uno empieza a desarrollar la investigación, y encuentra las razones...

La otra: ¿Por qué todos los países abrieron sus fronteras e implementaron planes para combatir las prácticas excesivas de esta actividad, menos nosotros? Está bien que acá, siempre nos llega todo tarde, pero no quiere decir que tengamos que aceptarlo. ¿Por qué razón es este caso? ¿Somos un país desactualizado? ¿No se quiere generar competencia? Un político nos llegó a decir que la ley de desmonopolización “tenía nombre y apellido”. Eso explica muchas cosas, dijo Shrek en su primera película.

Navegar entre opiniones políticamente sesgadas, datos alarmantes y hasta algunas confesiones que personalmente catalogo como insólitas, hizo que este TFG, fuera bastante entretenido de elaborar. Ya nos había alertado nuestro primer entrevistado, que nos estábamos por meter en un mundo turbio y manejado conforme a intereses, donde pocos querían salir de la oscuridad para darnos explicaciones que nos permitieran entender cómo funciona todo realmente. Bueno, directamente este entrevistado no quiso ni que pusiéramos su nombre en nuestra investigación.

Este tipo de investigaciones periodísticas, hace que uno vaya perdiendo paulatinamente esperanza en que algunos problemas de nivel país, se vayan realmente a solucionar o al menos, intentar. El nivel de desidia que noté por parte de algunos actores principales del mundo de las apuestas, me dio fiebre. Y ni quiero comentar mucho la ignorancia de algunos otros sobre el tema a nivel regional. En algún caso, nosotros terminamos enseñándole sobre el tema a quien luego toma decisiones sobre ello, y cobra 300 lucas por mes. Yo, con 23 años y no habiendo obtenido un título terciario (espero que luego de este trabajo, pueda obtenerlo, je).

El principal inconveniente, terminó siendo lo que nos había avisado el primer entrevistado. No todos van a querer hablar del tema, y los que sí estuvieran dispuestos, quizás no estaban

muy empapados con la actualidad del proceso de la ley de desmonopolización, ya que hubo cambios en algunos cargos. Pese a eso, y con algún que otro as bajo la manga que teníamos como grupo, logramos creo yo, obtener testimonios de alto valor.

Y allí, es donde hace magia el periodista. Donde hay que sacar a relucir ese ego bien entendido y utilizado, para imponerse frente a quienes quieren actuar como barrera entre el interesado y el dato clave. Ese ego que no permite a uno quedarse con el “no”. Ese ego que hace perder el respeto a la jerarquía de la fuente, en pos de lograr la investigación para premiar al actor más importante de esta: el lector. Ese ego, no te lo dan los libros, te lo da la ‘calle’.

Elaborar este TFG me dio herramientas que no había podido obtener hasta el momento en un aula. Ni siquiera en las materias de Periodismo, cosa que me decepcionó bastante, la verdad. Ningún autor de esos que expresan ideas con palabras difíciles o reescriben con metáforas lo que otro escribió años atrás, me enseñó a lidiar con una fuente que no contesta mis llamadas, me ‘botijea’ o trata de imponer su opinión encima de otros relatos por ideología política. Luego de elaborado este trabajo, me siento realmente formado como periodista. Aunque me llevó 6 años llegar a sentirlo.

Voy a cerrar mi reflexión con una frase de un fenómeno colombiano, nada más y nada menos que Gabriel García Márquez: “*Ser periodista es tener el privilegio de cambiar algo todos los días*”. Yo quiero cambiar algo que me parece obsoleto, para que mi país esté actualizado frente a las posibles amenazas de la sociedad actual. Es algo que voy a intentar en cada tema que toque, hasta el día que me muera. Y si no logro cambiar nada en este, espero que usted, amable lector de nuestra tesis, se haya enterado sobre un problema que tarde o temprano, estoy seguro que nos va a llevar puestos.

Gracias. Prometo no defraudar.

Ramiro Salaberry

Con esta investigación se llega al final de un camino que para mí comenzó en marzo de 2020, que fue un año muy complicado, gracias a la pandemia por el Covid-19 que nos obligó a mantener dos años de clases virtuales para poder continuar con nuestros estudios desde nuestras casas.

Fue difícil mantener esa modalidad durante tanto tiempo. Con el poco incentivo que tenía el mantenerse conectados por videollamadas, las cuales hacían que las clases fueran muy poco atractivas y hasta engorrosas. Más difícil fue mantenerlas desde el Interior, desde Chuy en la frontera con Brasil, donde no tenía ningún compañero cercano que cursara la misma carrera, que compartieramos alguna clase.

Les tengo que agradecer todo lo compartido en esos dos años a Lucía, Agustina y Francisco que los conocí en el mismo 2020, por grupos de Whatsapp y diferentes clases donde coincidimos, amigos virtuales que no pude conocer hasta la vuelta a la presencialidad en 2022. Dos años chateando por el celular con gente que consideré verdaderos amigos desde un principio y no pudimos compartir momentos juntos hasta dos años después. Pero también, les tengo que agradecer a todos aquellos que tuve la suerte de conocer con la vuelta de la presencialidad, con los que compartí muchas clases y encuentros, como Agustín y mis compañeros en este trabajo final, Federico y Marcos.

A la Facultad de Información y Comunicación debo agradecerle por el camino, que si bien fue largo y accidentado, me brindó de un gran conocimiento y me brindó herramientas que me serán vitales para el transcurso profesional que se acerca. Por lo que quiero mantener más viva que nunca aquella frase pronunciada por el ex entrenador de la Selección Uruguay, Óscar Washington Tabárez, “el camino es la recompensa”. Y cuánta razón tenía.

Ser Licenciado en Comunicación, pero más importante, ser Periodista, lo tomo como una gran responsabilidad, en esta carrera se me enseñó cómo informar correctamente, se me enseñó a entrevistar, a investigar, a buscar fuentes e incluso a redactar. Se me enseñó que el trabajo del periodista conlleva una gran responsabilidad y así será que honraré la profesión, con una gran responsabilidad.

Poniendo el énfasis en este trabajo, todos los integrantes del mismo consideramos que ha habido un aumento importante tanto de presencia como de publicidad sobre el juego online. Siendo los tres fanáticos del fútbol, podemos ver como en los canales deportivos, sobre todo durante las transmisiones de los eventos, las publicidades sobre distintas casas y páginas web de juego online predominan en las pausas. Eso nos hizo identificar una problemática en los aumentos de los casos de ludopatía, sobre todo adolescente, ya que con las modalidades que tienen de juego y publicidad, incentivan a los jugadores a seguir apostando sin darse cuenta que están cayendo en una especie de “trampa”.

Gracias a las herramientas que se nos enseñó durante la carrera, pudimos llevar adelante este trabajo que si bien comenzamos con buen pie, durante el primer año de investigación tuvimos que cambiar rotundamente el enfoque del reportaje.

Comenzamos el reportaje con el enfoque principal del fallido proyecto de ley que intentaba regular el juego online en nuestro país, queríamos conocer los procedimientos de cumplimiento de la ley y los efectos que ésta legislación causaría. Lamentablemente, para esto, debíamos esperar a que la ley se discutiera, se aprobara y pasara un tiempo considerable de puesta en práctica para que pudiéramos conocer los efectos provocados por ella.

Finalmente fue una decisión acertada, ya que el proyecto de ley terminó sin ser discutido y naufragó, lo que nos hubiese provocado naufragar nosotros también con nuestro trabajo. En cambio, encontramos un nuevo enfoque que nos permitió hacer un trabajo con más investigación, más información y a mi consideración, más interesante. Si bien mantuvimos el proyecto de ley como uno de los temas de nuestra investigación, pasamos al plano de por qué el proyecto no se aprobó, lo que nos permitió charlar con legisladores que fueron partícipes en esa discusión y nos pudieron dar información muy buena y necesaria.

En cuanto a mi particularmente, el trabajo me enriqueció en información sobre el tema que desconocía. En el momento en que se presentó el proyecto de ley, año 2021, no estaba enterado que se estaba proponiendo regular el juego online en nuestro país, por lo cual esta investigación me permitió enterarme cosas y noticias que desconocía y cuando un tema me interesa, me gusta leer todo el material posible para informarme sobre el tema. Poder haber

ingresado a las actas de las comisiones de nuestro Parlamento para leer de primera mano cómo fue la discusión del proyecto me pareció muy enriquecedor además de muy interesante.

Marcos Taboada

Decidí hacer este proyecto sobre Ludopatía ya que había escuchado a mis compañeros hablar sobre la idea que tenía y me interesó mucho poder participar sobre el.

Fue un trabajo que tuvo muchos vaivenes, sobre todo en el 2024 que nos dejamos estar y se nos hizo más atareado sobre el final.

Por un lado siento que fue fácil poder hacer el trabajo con mis otros dos compañeros en cuanto a la convivencia ante la diferencia de opiniones y propuestas pero por otro lado fue complicado ya que los 3 somos de dejar todo para último momento.

Otra de las cosas que me motivó a hacerlo es de lo poco que se habla sobre esta temática que está impactando mucho en la región y no creo que sea por un tema de interés porque cuando presentamos el trabajo en el seminario de grado los demás compañeros nos empezaron a hacer muchas preguntas sobre los avances que teníamos demostrando que es un tema que acapara la atención de muchos y hace ruido. Me genera incertidumbre saber el porqué los medios de comunicación tradicionales no se hacen eco de estos temas de manera frecuente.

Dividimos la parte informativa en 3 bloques claros para poder desarrollarlo de forma más concreta y precisa, la ludopatía es un tema muy amplio donde teníamos el riesgo de irnos por las ramas y eso en una nota periodística no es lo mejor ni mucho menos.

Una de las cosas que tuvimos que cambiar fue la hipótesis que fue discutida por los 3 y nos costó ponernos de acuerdo, ya que al principio la ley estaba a la espera de que se aprobara o no, todavía no estaba trunca hasta que cambió el gobierno y ahí pasó a ser obsoleta, además de eso era una hipótesis que nos iba a llevar mucho tiempo comprobar “la aprobación de la ley va a generar más adicción al juego”, para poder comprobar eso primero necesitábamos que se aprobara la ley, algo que no depende de nosotros y segundo esperar al menos un año o dos para ver si efectivamente los números de adictos al juego había aumentado o disminuido.

Por estos motivos decidimos cambiar la hipótesis a la siguiente: “Los apostadores prefieren casinos online ilegales producto del atractivo que estos ofrecen, aún absteniéndose a las consecuencias de esta actividad no regulada por el Estado”, esto era algo más realista y que podíamos comprobar de forma accesible hablando con apostadores, psicólogos, etc.

Terminamos resolviendo la hipótesis de manera satisfactoria ya que se puede decir que Supermatch no es ‘atractivo’ para muchos apostadores por su baja recompensa por acertar una apuesta y la poca variedad que te ofrece.

Con el tutor Gabriel Lagos al principio no teníamos tanta interacción pero a medida que pasó el tiempo pudimos tener reuniones con el que nos terminó aclarando el panorama bastante bien, por ejemplo lo de la hipótesis nos lo hizo ver el, así como también el poder dividir el trabajo en bloques, que tipo de entrevistas hacer, sacar lo más ‘jugoso’ de ellas y sobre todo aclarar dudas de que tipo de trabajo estábamos haciendo, en un principio creíamos que la extensión de páginas era algo muy importante y al final no era tan así e inclusive nos terminamos excediendo la parte informativa teniendo que recortar varios párrafos.

Con respecto a las entrevistas, en el primer año tuvimos complicaciones para encontrar las fuentes necesarias y cuando las encontrábamos muchas veces no querían dar la entrevista o era muy difícil coordinarlas haciendo que el trabajo se atrasara un poco.

Ya en 2025 pudimos encontrar la manera de conseguir entrevistas con más facilidad llegando al punto de entrar a 6 fuentes de distintas áreas, apostadores, psicólogos, gente que trabaja en agencias de casinos, políticos. Con todo eso pudimos cubrir todos los bloques y aportar información valiosa para la nota que era lo que más incertidumbre nos causaba.

De todas formas hubo algo que nos hubiera gustado resolver pero al final no pudimos que era poder hablar con alguien de La Banca, contactamos a varias fuentes de el ente pero ninguno quiso dar un testimonio o una entrevista, demostrando a mi parecer que no son del todo transparentes.

Lo que más me llamó la atención del trabajo fue el conflicto de intereses que se generó por la ley de desregulación de los casinos online, la mayoría de las fuentes coinciden que era una ley poco trabajada y con ‘nombre y apellido’ detrás de ella, porque si bien abría el mercado tampoco lo iba a hacer del todo permitiendo que ‘los mismos de siempre’ se queden con la

torta. Sin dudas sabíamos que nos estábamos metiendo en un terreno escabroso donde hay mucho dinero en el medio pero intentamos ir al fondo del tema consiguiendo algunos nombres propios.

También pude aprender sobre cómo se manejan en otros países de la región los casinos el ejemplo de Colombia es muy llamativo e interesante para contar teniendo en cuenta lo que se hace acá en Uruguay, siento que todavía estamos atrasados con este tema.

El trabajo aporta conocimiento sobre la realidad actual de la región y de Uruguay sobre los casinos online, de cómo tratar la ludopatía y cuáles fueron las causas por la que la ley que se trató en nuestro país quedó trunca del todo.

Algunas conclusiones que sacó sobre la tesis es que hay que estar en el día a día porque si no se hace muy cuesta arriba poder terminarla y el tiempo corre. Tuvimos un gran equipo de trabajo aunque me gustaría haber trabajado con otro “estilo” de compañero o compañera ya que los 3 eramos muy parecidos en varios sentidos, tanto gustos como formas de trabajar y a veces necesitas otro tipo de personas para cubrir varios sectores. A pesar de esto fue un gran trabajo que tuve el placer de compartir con ellos y pudimos sacar adelante la mayoría de las dificultades que se nos pusieron en frente.

Bibliografía

Altenar. (s. f.). *Navigating Colombian gambling laws: A guide for iGaming operators in 2024*.

<https://altenar.com/blog/navigating-colombian-gambling-laws-a-guide-for-igaming-operators-in-2024/>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). (2023, enero). *Documento analizando la regulación en Colombia y otros países* (Fichas Técnicas Legislativas N° 33917).

https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33917/1/BCN_reg_apuestas-online_F.pdf

Chequeado. (2025, 30 de septiembre). *Ludopatía: Las 5 claves del proyecto de ley que busca prevenir las apuestas on-line entre los jóvenes*.

<https://chequeado.com/el-explicador/ludopatia-las-5-claves-del-proyecto-de-ley-que-busca-prevenir-las-apuestas-on-line-entre-los-jovenes/>

Coljuegos. (2023, 24 de octubre). *Resolución No. 20231000019054*. Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol).

Coljuegos. (s. f.). *Requisitos para solicitar concesión en Coljuegos (Juegos Operados por Internet)*. https://www.coljuegos.gov.co/publicaciones/301519/juegos_operados_por_internet/

Decreto 181/19. (2019). *Provincia de Buenos Aires*.

El Observador. (2025, 15 de agosto). *Especialista alerta: Adolescentes acumulan deudas de US\$ 400.000 por apuestas*.

<https://www.elobservador.com.uy/especialista-alerta-adolescentes-acumulan-deudas-400000-dolares-apuestas-n6012853>

El País. (2021, 25 de noviembre). *Propuesta para regular apuestas online recibe críticas, declaraciones de Sebastián Cal*.

<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/propuesta-para-regular-apuestas-online-recibe-criticas>

G3 Newswire. (2022, 24 de octubre). *Argentina online gambling regulations published in Mendoza*.

<https://g3newswire.com/argentina-online-gambling-regulations-published-in-mendoza/>

Infobae. (2023, 2 de marzo). *Coljuegos recaudó \$81.248 millones para la salud de los colombianos en enero*.

<https://www.infobae.com/colombia/2023/03/02/coljuegos-recaudo-81248-millones-para-la-salud-de-los-colombianos-en-enero/>

Infobae. (2024, 2 de julio). *Crece la ludopatía en adolescentes y advierten que apuestan a edades cada vez más tempranas*.

<https://www.infobae.com/salud/2024/07/02/crece-la-ludopatia-en-adolescentes-y-advierten-que-apuestan-a-edades-cada-vez-mas-tempranas/>

Ley 643 de 2001. (2001). *Ministerio de Salud*.

https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Ley_0643_de_2001.pdf

Ley N°1595. (1882). *IMPO*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/1595-1882>

Ley N° 11183. (1948). *IMPO*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/11183-1948>

Ley N° 17453. (2002). *IMPO*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17453-2002>

Ley N° 19535. (2017). *IMPO*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19535-2017>

Lotería de la Ciudad (LOTBA). (s. f.). *Lotería de la Ciudad (LOTBA)*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de loterielaciudad.gob.ar

Poder Ejecutivo y Ministerio de Economía y Finanzas. (2021, 17 de noviembre). *Proyecto de Ley de Desmonopolización de Casinos Online*.

https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2021/proyectos/11/mef_483.pdf

Poder Legislativo. (2021, 1 de diciembre). *Proyecto de Ley de Juego Online del Ejecutivo y el MEF* (Documento de Comisión N° 825/49).

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/documentos-comision/senadores/49/825/0/CON>

Poder Legislativo. (2022, agosto). *Proyecto sustitutivo aprobado por el Senado* (Repartido N° 518/49).

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/repartido/senadores/49/518/0/PDF>

Sudestada. (2014, 20 de marzo). *Proyecto reguladora* [Proyecto de ley de 2014].

<https://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/a27466f6-557b-4647-9ca3-3b132648429e/Proyecto%20reguladora.pdf>

Universidad de la República (Udelar). (2023, 16 de mayo). *Ludopatía: Una problemática que crece*. <https://udelar.edu.uy/portal/2023/05/ludopatia-una-problematica-que-crece/>

Yogonet. (2024, 13 de septiembre). *Uruguay: Diputados se negó a tratar el proyecto de ley sobre juego online pese al pedido del Ejecutivo*.

<https://www.yogonet.com/latinoamerica/noticias/2024/09/13/100825-uruguay-diputados-se-nego-a-tratar-el-proyecto-de-ley-sobre-juego-online-pese-al-pedido-del-ejecutivo/>

Pokerstars (2024, 10 de marzo) *La historia de los casinos online*

https://www.pokerstars.es/casino/news/la-historia-de-los-casinos-online/2865/?&no_redirect=1

La Diaria (2024, 26 de Octubre) *35.000 personas sufren adicción al juego en Uruguay*

<https://ladiaria.com.uy/salud/articulo/2024/10/35000-personas-sufren-adiccion-al-juego-en-uruguay/>

Dirección Nacional de Loterías y Quinielas. (s.f.). *Ventas por Juego*. Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado el 28 de enero de 2026, de

https://www2.loteria.gub.uy/institucional_2011.php?xins=5&xpos=1

La Banca. (2023). *Reporte de Sostenibilidad 2021-2022*.

https://www3.labanca.com.uy/files/reporte_de_sostenibilidad_2021-2022.pdf