



La Autoexclusión de los Casinos. La problemática de la
ludopatía y el abordaje propositivo a través
de las Políticas Publicas

Tutor: Gabriel Savino.

Alumno: Lucrecia Provenza.

Licenciatura en Ciencia Política.

Derecho y Ciencia Política.

Fecha: 30 de marzo de 2022.

Ulises y las sirenas es un cuadro del pintor victoriano Herbert James Draper pintado en 1909. Como gran parte de la obra de Draper, el cuadro es de tema mitológico. En concreto, se basa en el mito de Ulises, tal como lo describe el canto XII de la Odisea. El tema de los seres mitológicos como las ninfas y las tentaciones se convertiría en una obsesión en la obra de Draper. Advertido por la diosa Circe de lo peligroso que era el canto de las Sirenas, Ulises ordenó tapar con cera los oídos de sus remeros y se hizo atar al mástil del navío. Si por el hechizo musical pedía que lo liberasen, debían apretar todavía más fuerte sus ataduras. Gracias a esta estratagema Ulises fue el único ser humano que oyó el canto y sobrevivió a las sirenas, que devoraban a los infaustos que se dejaban seducir. Estas criaturas monstruosas se precipitaron al abismo al verse vencidas. (Academic.com)



Resumen:

En el marco de la apertura de casino en la provincia de Santa Fe, el presente trabajo constituye una exploración de las políticas públicas llevadas adelante por el gobierno para abordar la problemática de la ludopatía, durante los años 2010 al 2020. En este trabajo se realiza la observación de los modelos de intervención diseñados por otros estados para hacer frente al fenómeno causado por el juego, constituyéndose en una base firme para poder reflexionar posteriormente sobre las políticas provinciales. Se continuará con el trazado de una propuesta de mejora, que busque potenciar el programa de autoexclusión vigente. Finalmente, se identifican posibles soluciones a la política de autoexclusión en pos de superar los nuevos desafíos que plantea las apuestas online

Palabras clave: políticas públicas - elección racional - casino – ludopatía - autoexclusión – plataformas online

Índice:

I.- Aspectos metodológicos y teóricos	05
I.1- Fundamentación y definición del tema.....	05
I.2.- Objetivos.....	08
I.2.1.- Objetivo general	08
I.2.2.- Objetivos específicos.....	08
I.3.- Marco teórico y conceptual	09
I.3.1.- Políticas públicas.....	09
I.3.2.- Fundamentos racionales y mecanismos de precompromiso.....	15
I.4.- Diseño de investigación.....	18
II.- Sistema de Autoexclusión.....	19
II.1.- Antecedentes	19
II.2.- Casinos en la Provincia de Santa Fe	20
II.2.1.- ¿Qué es la autoexclusión?	22
II.2.2.- Modalidades de autoexclusión	23
III.- Modelos de intervención internacional	26
III.1.1.- Australia.....	26
III.1.2.- Reino Unido.....	28
III.1.3.- China.....	29
III.1.4.- Dinamarca.....	30
III.2.- La casa gana.....	32
IV.- Propuesta de mejora del programa de autoexclusión.....	34
IV.1.- Justificación.....	34
IV.2.1.- Propuesta	38
IV.2.2.- Plan de trabajo	40
IV. 2.3.- Presupuesto.....	44
IV.2.4.- Plan de comunicación y facilitación de acceso a la propuesta	46

IV.2.5.- Evaluación y Monitoreo	48
IV.3.- Caja de herramientas	49
V.- Reflexiones Finales.....	51
Conclusión.....	55
Referencias.....	57

I.- Aspectos metodológicos y teóricos

I.1.- Fundamentación y definición del tema

El presente trabajo constituye una discusión teórica de un análisis de caso sobre las políticas públicas llevadas adelante por el estado provincial de Santa Fe tendientes a paliar los efectos nocivos que puede desarrollar el juego lúdico, en virtud de la autorización de la apertura de casinos dentro de dicho territorio. Con base en esto, el 30 de noviembre del 2001 se sanciona la Ley N° 11998 (págs. 1-8), la cual autoriza al Poder Ejecutivo de la provincia de Santa Fe, a disponer de la instalación y explotación de casinos y bingos en el territorio de la provincia, aprobando la instalación de un casino y hasta dos bingos en la ciudad de Rosario; un casino y bingo en la ciudad de Santa Fe; y un casino en Melincué. La Caja de Asistencia Social (CAS), dependiente del Ministerio de Economía, es establecida como la autoridad de aplicación de dicha ley, que otorga concesiones de un máximo de 30 años para la explotación de casinos, y de 10 para bingos, de acuerdo a la localización y el monto de la inversión. Esta ley tuvo como objetivo potenciar la lucha contra el juego clandestino y reforzar la distribución de utilidades que la Caja de Asistencia Social Lotería de Santa Fe realiza periódicamente.

Por lo que se otorgó la concesión de:

- Melincué Casino & Resort: Inaugurado en septiembre del 2007, brindándole a la zona el esplendor que había tenido años pasados.
- Casino Santa Fe: inaugurado en agosto del 2008 y ubicado en la ciudad de Santa Fe, este emprendimiento se situó en los antiguos silos portuarios, reciclándolos y haciendo prevalecer su arquitectura como principal característica.
- City Center Rosario: Inaugurado en octubre de 2009, siendo el centro de entretenimiento más grande de Latinoamérica.

Figura 1: Mapa de la provincia de Santa Fe y la ubicación de los casinos (Fuente: elaboración propia)



Frente a este escenario, la provincia comenzó gradualmente a tomar cartas en el asunto, ya que los casinos podrían generar cierta patología propia del juego y, correspondía a las instituciones públicas advertir estos comportamientos a los individuos que asistieran a las salas de juego. De este modo, en el 2008 se propuso el desarrollo e implementación de políticas públicas de Juego Responsable (Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Economía. Lotería y juegos de azar. Juego Responsable. 2014), con el objetivo de prevenir y alertar sobre conductas compulsivas vinculados al juego. En este marco se desarrollaron diversas acciones, como la colocación de piezas de comunicación referidas al tema en las agencias de la red y en casinos, así como las leyendas visibles “El jugar compulsivamente es perjudicial para la salud”. Y finalmente, en el 2010 se lanzó el Sistema de Autoexclusión.

En medio de este contexto y retomando el concepto dado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 2018, se pudo definir a la salud mental como la interrelación entre el bienestar físico, mental y social, es decir que no es solamente la ausencia de afecciones o enfermedades, sino que habla de la calidad de vida y del bienestar emocional. Siendo este último no solo un asunto individual, sino también dependiente de cuestiones que se relacionan con el entorno de la persona, hasta llegar a la sociedad en general. Es en este marco que la OMS define la ludopatía como un trastorno caracterizado por la presencia de frecuentes y reiterados episodios de participación en juego de apuestas, los cuales dominan la vida de la persona en perjuicio de sus valores y obligaciones sociales, laborales, materiales y familiares (ASAJER 2013). Esta conducta es mantenida en el tiempo y generalmente se incrementa a pesar de sus consecuencias sociales desfavorables tales como pérdida del ingreso, deterioro de las relaciones familiares y situaciones personales críticas, entre otras. Así también, en la década de 1980, la Asociación Estadounidense de Psiquiatría (APA) estableció por primera vez en el DSM-III (Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales) los criterios diagnósticos para el juego patológico. Tanto la APA como la OMS consideran el juego patológico como un trastorno del control del impulso de jugar, ya que la persona que sufre este desorden es incapaz de resistirse a este estímulo tornándose crónico. De esta manera se consideran a la ludopatía como un trastorno mental, que utiliza a el juego como un modelo de adicción sin mediar sustancia, produciendo excitación y escape. (ASAJER 2013 p 4)

Finalmente, y una vez aclarado esto, se realizará un análisis del sistema de autoexclusión, dentro del marco del Programa de Juego Responsable, plan impulsado por la Caja de Asistencia Social-Lotería de Santa Fe (CAS). Se lo considerara como una herramienta de mucha utilidad para proteger a aquellas personas que voluntariamente decidan excluirse a sí mismas de concurrir a las salas de juego, por medio del cual todo individuo que considere de su conveniencia no participar en juegos de azar, autoriza a los casino de la provincia a no permitir su ingreso a las salas aludidas, obligándose a los casinos a llevar un registro de autoexcluidos, y multándolos en caso de no cumplir con esa obligación; función correspondiente a la CAS.

El objetivo de este trabajo es describir dicha política pública que ya se podría considerar política de estado. Intentando con esta exploración dirigir los interrogantes, no sobre la ludopatía como problemática social, sino sobre las políticas públicas diseñadas para solucionarla. Así también, se trata de elaborar una propuesta que incorpore mejoras

a tal sistema, no tratando de dar con la última solución, sino por el contrario, tratando simplemente de aportar uno de constantes cambios. Tampoco se trata de hondear en los actores intervinientes, cuáles eran sus intereses, ni evidenciar si estos elementos dan como resultado la formulación de la política analizada. Pero si, se espera que este caso pueda constituirse en un aporte académico como político, generando un conocimiento más amplio sobre el fenómeno abordado. Buscando obtener riqueza y profundidad en la investigación de este caso, sabiendo dar cuenta que teoría y práctica van de la mano. Recorriendo el camino contrario al acostumbrado, comenzando desde un caso concreto, para luego hallar la teoría que lo acompañara. Así como también, contribuir al conocimiento y análisis sobre la realidad dada en la provincia de Santa Fe, esperando haber dado con algunas respuestas a la problemática vinculada al objetivo de este trabajo. Se espera haber proporcionado a nivel académico un aporte frente a un fenómeno donde el Estado tiene la responsabilidad de diseñar e impulsar una política pública para el cuidado de sus ciudadanos. A través del estudio de lo sucedido con los Casinos y las consecuencias que devienen del juego, se generara un mayor conocimiento sobre el tema.

I.2.- Objetivos.

I.2.1.- Objetivo general.

Por todo lo anteriormente mencionado;

el objetivo general será: Explorar las políticas públicas diseñadas desde la Provincia de Santa Fe para abordar el trastorno de la ludopatía en dicha jurisdicción durante el período 2010 – 2020, teniendo como eje estructural la apertura de casinos en el territorio. Las unidades de análisis tomadas son los casinos de la ciudad de Melincué, de Santa Fe y de Rosario.

I.2.2.- Objetivos específicos

Entre los objetivos específicos se encuentran:

- 1) Examinar las políticas públicas diseñadas por el gobierno de la provincia de Santa Fe para abordar la ludopatía a partir del año 2010 hasta el 2020.
- 2) Observar y explicitar los modelos de intervención diseñados por los Estados para abordar el fenómeno de la ludopatía en contextos internacionales.

3) Trazar una propuesta de mejora, que busque dar continuidad al sistema de autoexclusión, que se encuentra dentro del marco del Plan Integral de Juego Responsable. Suponiendo a priori que esta deba darse.

I.3.- Marco Teórico y Conceptual

Este trabajo tiene por objeto dilucidar las políticas públicas diseñadas por la provincia de Santa Fe para gestionar en el ámbito de la apertura de casinos al interior de su territorio. En la diversidad de bibliografía consultada vinculada al objeto de estudio planteado, se pudo observar una multiplicidad de autores que entienden el concepto de políticas públicas de diversas maneras. Por tal motivo, resulta indispensable aclarar desde que definición partiremos. Ahora bien, más allá del deseo de ahondar en cada uno de los autores de la academia, sería imposible abarcar toda la literatura sobre dicha noción, por lo que solo se tendrán en cuenta algunos de los estudios considerados más significativos en la materia y acorde con la investigación; para, después de todo, seleccionar un concepto que haga pie con el presente trabajo.

1.3.1.-Políticas Públicas

Se comenzó referenciando a Aguilar Villanueva (1993) para introducir el tema. El autor plantea que:

las relaciones cotidianas entre sociedad y estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. El estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver. Por ello mismo, el ámbito del interés y responsabilidad de los privados y el ámbito del interés y responsabilidad del estado -lo que es de la propia libertad y utilidad y lo que es del César- están en exploración y ajuste permanente, extendiéndose o angostándose. No todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. (p 23)

Despertar la atención de quienes deciden, y poner en foco una determinada cuestión como merecedora de ser política pública es problematizarla y evaluar qué aspectos de la cuestión se intentará resolver. “Decidir la mejor manera de proceder.

Decidir legislar sobre el tema, etc. Y aunque en la mayoría de ocasiones el proceso no sea tan racional, toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas.” (Subirats, 1989, p 41)

Se puede seguir acercando a este concepto tan polisémico dando cuenta de algunas de sus formas, pudiendo referirnos a la política como etiqueta de un campo de actividad, describiendo una propuesta general o una perspectiva deseada. Política como medio para determinados fines. Política como decisión de gobierno, también como sinónimo de normas que existen sobre determinada problemática. Pero también como conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en tal campo. Política también como resultado final, como output, como producto o incluso política como outcome, como impacto real sobre la realidad. “Política, en fin, como proceso, como secuencia de hechos y decisiones que implican un cierto avance o modificación de la realidad” (Subirats, 1989, p. 41).

Las políticas públicas son un fenómeno complejo, dinámico, que como se puede ver no deben ser analizadas como un compartimiento estanco. El concepto toma vida cuando, como bien lo plantea Subirats (1989), es definida a través del ojo de su observador, el cual se halla inmerso en un contexto particular, vinculado con decisiones, personas, organizaciones, con sus tiempos y, cada uno de sus elementos puede generar diversas situaciones (p 42).

En la línea de estudios nacionales, tenemos el trabajo de Emilio Graglia (2004), el cual define a las políticas públicas como “proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad” (p. 19). No dejando lugar a dudas en cuanto que el fin último de toda política es el bien común; consideradas herramientas con las que cuenta el estado para servir a la sociedad.

El Estado no decide ni acciona sino a través de un gobierno y una administración pública. A su vez, la sociedad se organiza por medio de sus sectores integrantes: el estatal, los sectores privados (con y sin fines de lucro, también llamados “empresarial” y “civil”, respectivamente) y ciudadano. Las políticas son públicas por dos razones igualmente importantes, a saber: 1) porque su responsable principal es un Estado, a través de un gobierno y una administración pública (enfoque descriptivo) y 2) porque su primera destinataria debe ser una sociedad por medio de

sus sectores integrantes (enfoque prescriptivo) (Graglia,2012, pp. 19 - 20).

El autor se inclina por este último enfoque, ya que el estado cuenta con esta herramienta que tiene como fin último de toda política publica el bienestar de la ciudadanía. “Entonces, todas las políticas públicas son proyectos y actividades que tienen al Estado como responsable principal pero no todos ellos son políticas públicas sino solamente aquellos que, además, buscan la satisfacción social y la aprobación ciudadana” (p 21). Para terminar de cerrar su definición y juzgándolo relevante para el presente trabajo, se considerarán elementos que constituyen el planteo de su noción. En primer lugar y en concordancia con su conceptualización una política pública, esta deberá subordinar los intereses políticos y empresariales al bien de la comunidad. Siendo imprescindible “tanto los proyectos (programas y planes) gubernamentales como las actividades administrativas” (p 26). Así como también, el autor baraja la posibilidad de que en la evolución de una política pública esta se convierta en política de estado.

A veces, se planifica a largo plazo o se consigue un consenso inicial pero el gobierno siguiente interrumpe las actividades y la política pública no se vuelve una política de Estado. Otras veces, en cambio, se planifica a corto (o a mediano plazo) o no se supera un conflicto inicial pero el gobierno siguiente continúa las actividades y la política pública se vuelve una política de Estado. La continuidad es, pues, la distinción fundamental (p 25).

Pero no podemos centrarnos en una definición de política pública que, se infiere, solo muestra su mejor cara. También, una política puede consistir en no hacer nada.

En el estudio de la agenda suele distinguirse entre "decisiones" y "no decisiones". Pero además de esta inacción involuntaria, los gobiernos deciden deliberadamente no actuar, no intervenir. Y una política puede ser la de no actuar, la de dejar hacer y dejar pasar. Esta inacción voluntaria tiene entre sus varios efectos redefinir el ámbito gubernamental, modificando las expectativas sociales respecto del gobierno. (Aguilar Villanueva, 1993, p 28)

En esta misma línea se encuentran O'Donnell y Oszlack (1976), los cuales prefieren utilizar la noción de política estatal para remplazar el de política pública.

Al termino “política estatal (o publica) en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. La política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permite inferir la posición, agregaríamos, predominante, del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. (O’Donnell y Oszlack, 1976, p. 21)

Estos autores despliegan aún más el concepto y plantean que cuando surge una cuestión no solo se inicia desde los inputs de la sociedad civil, no necesariamente reflejan sus demandas; sino también el Estado se convierte en un actor con independencia para iniciar una cuestión y plasmarla en una política de estado, movilizand recursos, su estructura y haciendo alianzas con diversos actores de la arena política (p. 20). Actores de los cuales seguramente encontrará una respuesta, sin distinguir si la cuestión se originó dentro o fuera del Estado. De igual manera se generarán lo que estos autores llaman “nudos” del proceso social. Estos nudos pueden originarse en cualquier momento del proceso que conlleva una política pública. “Influida por un cálculo de la reacción probable de actores a los que se percibe como poderosos” (p. 25).

Giandomenico Majone (1978) incorpora otro ingrediente al hablar de "policies versus decisions". A Majone se le debe, el realce de la naturaleza pública de las políticas. El diálogo y la discusión abierta y manifiesta, son elementos constitutivos de la elaboración de las políticas. Siendo esto lo propio e irrenunciable de los regímenes democráticos (En Villanueva, 2012, p.28).

Una política es entonces también una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectucción de metas. Incorpora una intencionalidad comunicativa y no sólo estratégica y productiva. En esta atinada observación, la política es también todo el conjunto de actividades "postdecisionales" o "retrospectivas" que buscan aportar evidencias, argumentos y persuasión (p.28) con el fin de obtener el consenso.

Considerando la literatura norteamericana, Theodore J. Lowi (1964) en la misma línea de los autores anteriores, nos dice:

La vida política es diferenciada, mutable, realistamente particular. Por consiguiente, la política es en última instancia las políticas. No hay ningún actor social, inclusive el poderoso gobierno con su indisputable monopolio de la coacción, que siempre y en todas partes obtenga la parte del león. Esta visión de un mundo político unilateralmente homogéneo, con triunfadores y perdedores constantes, es más afín a las sociedades tradicionales que a la dinámica plural competitiva de las sociedades abiertas. (En Villanueva, 1992, p.28)

Como pudimos dar cuenta en este recorrido, las políticas públicas pueden verse de forma estática en términos analíticos, pero si pasamos a la realidad es un fenómeno dinámico. Medellín Torres (2004) lo plantea.

En la estructuración de las políticas, cada avance de la política se produce por cada nuevo contexto que se genera. Desde la intencionalidad de las alturas del Estado y del gobierno, hasta los pequeños lugares de los usuarios y beneficiarios de la intervención estatal, pasando por los funcionarios (públicos y privados) responsables de la planeación, la coordinación, la ejecución y el control de esas políticas. Pero los contextos no son permanentes. (Medellín Torres, 2004, p 31)

Por su naturaleza, la intensidad de las tensiones y conflictos inherentes a todo proceso de estructuración de las políticas públicas, emergen como elementos claves para asegurar la producción y reproducción de las políticas públicas. No solamente dan cuenta de la sensibilidad del contradictorio y complejo cúmulo de intereses (políticos, económicos y sociales) a las intervenciones gubernamentales a través de las políticas públicas, sino también el poder que realmente las políticas públicas le pueden conferir a los gobiernos para mantener o alterar el orden existente. (Medellín Torres, 2004, p 33)

Finalmente, retomando a Aguilar Villanueva (1993), se deja al descubierto que “en la mayor parte de las “issues areas” el proceso decisorio del gobierno es inestable, mala o laxamente estructurado, sin un patrón de comportamiento, que en mucho se asemeja a las “anarquías organizadas”” (p.38). Este último modelo producido por Cohen,

March y Olsen, describe como la evolución de las políticas públicas se construye según el modelo de bote de basura o de papelera.

Las "anarquías organizadas" tienen tres propiedades básicas: "preferencias problemáticas" (imprecisas, desordenadas, cambiantes), "tecnologías no claras" (los procedimientos no son bien entendidos por los miembros de la organización, hay mucho de ensayo y error, de pragmatismo, analogía, saber convencional, intuición) y "participación fluida" (diversos grados de motivación y compromiso). En consecuencia, su proceso decisorio es cambiante y hasta caprichoso. De hecho, se parece a un "bote de basura" o "papelera", "en el que los participantes arrojan varios tipos de problemas y soluciones a medida que los generan" (Cohen, March y Olsen, 1972, p.1)

Entonces, "el concepto de política resulta de una construcción que selecciona, destaca, articula e integra ciertos elementos de su proceso observable" (Villanueva, 1992, p. 22).

Ahora bien, cada uno de los estudiosos presentados aporta su consideración sobre el concepto de políticas públicas de acuerdo al ámbito de su intervención. Si bien todos ellos son válidos para ser empleado en este trabajo, se privilegiará la línea teórica desarrollada por Graglia. Esta predilección se da por considerar a las políticas públicas como un instrumento que tiene el estado en sus manos para poder modificar la realidad de la ciudadanía, siempre en beneficio de esta última. Y si bien se pudo observar que hay otros enfoques que desde diversos ángulos generan grandes aportes, se cree conveniente tener en cuenta solo algunos de sus componentes. Este es el caso de la idea planteada por O'Donnell y Oszlack en 1976, en la cual dejan bien en claro como el Estado se convierte en un actor que origina por sí mismo políticas públicas sin demandas externas a él. Además, se estima conveniente el uso del concepto de anarquía organizada de los autores Cohen, March y Olsen en 1972.

1.3.2.-Fundamentos racionales y mecanismos de precompromiso

Para ser vinculado con el concepto de política pública, mencionado en el apartado anterior, este trabajo encontrará en la teoría de la elección racional¹ su fundamento conceptual principal, esencialmente del libro “Ulises desatado”, autoría de Jon Elster. Para adentrarnos a la teoría aludida, realizaremos un breve acercamiento a Jon Elster, llevado a cabo por Siglo XXI, editorial española (2020), y Pedraza Flores (2000) de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile.

Elster nació en Oslo en 1940. Forma parte del grupo de marxista analíticos de Oxford. Fue director del Institute for Social Research de Oslo y catedrático de ciencia política en la Universidad de Chicago. También fue Profesor Robert K. Merton de Ciencias Sociales con especialidad en ciencia política y filosofía en la Universidad de Columbia, así como profesor titular en el Collège de France. Es autor de “Ulises y las Sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad” (1979); “Ulises desatado. Estudio sobre racionalidad, precompromiso y restricciones” (2002). A él se debe también el trabajo “Making sense of Marx”, que hoy se considera el estudio moderno más sofisticado y sistemático disponible sobre marxismo, entre otros escritos. En 2010, recibió el Doctor Honoris Causa por la Universidad Torcuato Di Tella. Elster es reconocido como el científico social que, buscando saber por qué actuamos como actuamos, identificó variables, que serán expuestas en breve, para explicar determinadas situaciones. Es uno de los autores que más ha analizado la teoría de la elección racional. En oposición de lo que creería cualquier teórico de la elección racional, como lo hizo él mismo en sus inicios, Elster halló que no son los intereses egoístas del individuo, sino sus pasiones, emociones y creencias, las que determinan el sentido de sus decisiones. A continuación, se expondrá la propuesta del autor.

En su obra “Ulises desatado” (2002), Elster se apoya en la perspectiva dual de *fundamentos racionales y mecanismos* de precompromiso, en construcción de una teoría de las restricciones. El estudio de la autoexclusión no ha escapado a esta teoría, como se demostrará. Es por ello que en este trabajo se pretende presentar de manera esquemática los principales postulados de las teorías de la elección racional, para más adelante analizar

¹ Marco teórico propio de la economía y la ciencia política, donde las acciones no son elegidas por sí mismas sino en la medida que son el medio más eficiente para un determinado fin. CARO (2018).

el fenómeno de la autoexclusión desde la propuesta de Jon Elster. Es así que el autor comienza diciendo que:

Las pasiones y deseos compulsivos pueden ser tan fuertes como para llegar a hacer a un lado cualquier valoración de las consecuencias. Es un estado de ira violenta, de fuerte excitación sexual o de necesidad irrefrenable de cocaína, el deseo de satisfacción inmediata es tan intenso que difícilmente pueden surgir consideraciones sobre costes y riesgos asociados. (Elster, 2022 p 312)

A primera vista, parecería que nadie puede tener motivos para desechar oportunidades, pero cuando se actúa guiados por las pasiones, éstas pueden llevar a que el individuo se desvíe de los planes formulados en un momento más desapasionado. Conocer la existencia de esta propensión crea un incentivo para que la persona se auto restrinja para mantenerse fiel a sus proyectos. Se utiliza el término pasión en un sentido amplio que no sólo se refiere a emociones como la ira, el miedo, el amor, la vergüenza y demás, sino que abarca también estados como los de ebriedad, deseo sexual, deseo compulsivo de drogas adictivas, dolor, y otras sensaciones viscerales. Desde Aristóteles, el antónimo más frecuente de pasión fue razón, entendida como cualquier motivación imparcial, desapasionada o desinteresada.

Las pasiones pueden provocar una discrepancia entre los proyectos fundados en la razón y su conducta efectiva. Pueden hacer que el individuo distorsione las consecuencias de su comportamiento. Las pasiones priman por sobre cualquier otra consideración, no haciendo prevalecer en su mente las consecuencias de las mismas. Es más, puede saber en ese momento que está actuando en contra de su mejor juicio. Una persona que sufre de ludopatía, por ejemplo, puede tener clara conciencia de los efectos desastrosos que puede causar el juego en distintos ámbitos de su vida y, aun así, ignorarlos a causa de la falta de valoración de las consecuencias inducida por su adicción. En “Sobre la ira” (aprox. 4 a.C.-65 d.C) Séneca ofrece una advertencia similar:

Cuando aún estamos cuerdos, cuando aún somos nosotros mismos, permítasenos pedir ayuda contra un mal poderoso y con influencia sobre nosotros. Los que aguantan mal el vino y temen la osadía e insolencia de la embriaguez, dan instrucciones a sus amigos para que les saquen del banquete; conocedores de sus excesos en la enfermedad, prohíben que se les obedezca cuando no están bien.

Es en este momento donde aparece la idea de precompromiso, el cual debe ser adquirido con antelación. Haciendo que ciertas acciones sean imposibles de realizar.

La idea de la existencia de un vínculo entre precompromiso y pasión es muy antigua, remontándose, a Séneca y Plutarco. En sus escritos, la idea consistía en que el individuo se precompromete a sí mismo contra las pasiones. Jack Hirschleifer y Robert Frank han sostenido, sin embargo, que las pasiones pueden servir como medios para precomprometerse contra las tentaciones. (Elster, 2002, p.313)

El caso paradigmático de autorrestricción es Ulises atándose así mismo al mástil, acción que fue, sin duda alguna, una elección libre. Cuando los individuos o los grupos se restringen a sí mismos de este modo, debemos suponer que lo hacen porque creen que sacarán provecho de estar atados. Las restricciones aparecen a causa de los beneficios que tienen para el agente, según la percepción del propio agente. Este fue el caso de Ulises.

La persona que juega para resistir el deseo compulsivo de jugar, normalmente necesita que alguien lo supervise para no caer en la tentación de, en este caso, entrar a un casino. Y este es el propósito del paternalismo llevado adelante por el estado a través de la Caja de Asistencia Social. Indirectamente se ha considerado a la autorrestricción como el deseo que puede tener un individuo de crearse obstáculos, ya sea para elecciones futuras o para algunas alternativas concretas. El cómo dependerá de la particularidad de cada pasión y los mecanismos que tiene a su disposición.

Según esta concepción, el precompromiso incluye una cierta forma de racionalidad a través del tiempo. En el momento t_1 , un individuo desea hacer A en el momento t_2 , pero anticipa que cuando llegue t_2 , puede hacer, o hará, B, a menos que este impedido de hacerlo. En situaciones como ésta, el comportamiento racional en el momento t_1 puede conllevar medidas precautorias para evitar elegir B en el momento t_2 o, al menos, hacer esta elección más improbable. (Elster, 2002, p. 20)

Esta perspectiva considera no solo las decisiones previas a la manifestación de su pasión, sino también momentos de irracionalidad donde el individuo se precompromete a sí mismo para cuidarse de caer más tarde en otro arrebato. De hecho, este trabajo explorara cuales son los mecanismos dados para “tirar la llave” en pos de problemas futuros de autocontrol; vinculando el precompromiso con las políticas públicas llevadas adelante para permitirlo.

I.4.- Diseño de Investigación

La metodología utilizada para alcanzar los objetivos propuestos en este trabajo es un estudio de caso de carácter cualitativo. Es decir, “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares” (Eisenhardt, 1989 p. 537). La unidad elemental son los casinos de la provincia de Santa Fe donde se observó las políticas públicas implementadas en razón de la adicción que puede generar el juego.

A partir de los objetivos planteados, las técnicas e instrumentos para la recolección y observación de información que se consideran adecuadas son:

- Observaciones de datos y documentación: tanto de fuentes primarias (Leyes Provinciales, Registros de archivos, páginas oficiales de la provincia de Santa Fe, libros, diarios, páginas web, libros electrónicos)
- como secundarias (artículos periodísticos, censos, registros administrativos, datos publicados, revistas científicas y bibliografía centrada en la problemática).
- Observación participante, es decir que:

En términos generales, es posible aplicar el método de la observación participante cuando, gracias a un conjunto de circunstancias favorables, a menudo construidas por él mismo, el estudioso se encuentra en condiciones de observar directa y personalmente los fenómenos políticos que desea estudiar. Naturalmente, las condiciones favorables se presentan muy rara vez y, de igual manera, el objeto de observación no podrá ser jamás un sistema político en su totalidad. (Pasquino, 2004, p 44)

II.-Sistema de Autoexclusión

II.1.- Antecedentes

En 1980 en Estados Unidos, es reconocido el juego patológico en el ámbito médico al ser incorporado por primera vez en el nomenclador de salud llamado Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales, de la Asociación Americana de Psiquiatría. De esta manera no solo se pretende dar un tratamiento adecuado a estas problemáticas de salud, sino que comienzan a desarrollarse tareas preventivas para evitar la enfermedad (acciones proactivas en salud pública). (Brizuela, 2008, p 286)

Julio Brizuela (2008), en su estudio sobre Juego Responsable explica que el término proviene de la traducción de los vocablos ingleses responsible gambling, entendiéndolo como una forma de jugar contrapuesta a juego responsable, dándole una connotación moral, refiriéndose a una forma segura, divertida y protegida.

Al ser considerado una enfermedad, el juego patológico adquiere otra importancia social, logrando que en 1980 Harrah's Entertainment Inc. (grupo empresarial con sede en Las Vegas, Nevada, Estados Unidos, que posee y gestiona casinos, hoteles y campos de golf) iniciara estudios sobre esta temática; ya en 1989 se desarrollaran las primeras iniciativas de trabajo en el sector privado para ayudar a sus empleados, clientes y público en general, para comprender los beneficios de la denominada entonces conducta de juego responsable o saludable. Estas recomendaciones estaban dirigidas a evitar los riesgos del juego inmoderado y el inicio temprano en la práctica de los juegos de azar por parte de los adolescentes. (Brizuela, 2008, p 301)

Años más tarde, en 1995, se fundó la AGA (American Gaming Association), constituida por los principales representantes de la industria del entretenimiento estadounidense, quienes desarrollaron un programa de juego responsable para su difusión y aplicación en toda la industria del juego en Estados Unidos. Este programa se publicó en el 2003 y se expandió por todo el mundo, imponiéndole cada país su impronta.

AGA entiende por programa de juego responsable, al conjunto de principios y prácticas que se comprometen a adoptar los gobiernos, las loterías de Estados y otros gestores de juegos con el objeto prevenir y mitigar los efectos nocivos que puede provocar la participación

desordenada en los juegos de azar, incluida la puesta en marcha de medidas de naturaleza diversa para proteger a los grupos vulnerables como los menores de edad. (Brizuela, 2008, p 309)

Julio Brizuela (2008) explica que el Código de Conducta para Juego Responsable de la AGA incluyó estrategias para reducción del daño que se sintetizaron en los siguientes puntos:

- Instalar una línea 0800 para información y guía.
- Disponer material informativo sobre juego responsable en áreas de juego.
- Crear y facilitar páginas electrónicas para informar y guiar sobre juego patológico.
- Respetar los requerimientos de los jugadores para ser excluidos de listas de mailing o promocionales y para que les sean revocados ciertos privilegios, como la obtención de beneficios por pertenecer a un club de jugadores, entre otros privilegios propios de cada casa lúdica.
- Manejar programas de autoexclusión efectivos.

Ahora bien, este último punto versa sobre el programa de autoexclusión, el cual se entiende como:

las acciones destinadas a posibilitar que los jugadores con dificultades en su forma de apostar puedan solicitar en forma personal ser excluidos al momento de intentar ingresar en las salas de juego para de esa manera protegerse de posibles excesos en las apuestas, coadyuvando a tratamientos paralelos. (Brizuela, 2008, p 303)

Estos fueron los comienzos de la búsqueda de soluciones a esta problemática propia del juego, en este contexto de las salas lúdicas que tienen su origen siglos atrás.

II-2.- Casinos en la Provincia de Santa Fe.

El 30 de noviembre de 2001 se sanciona la Ley N° 11998, que autoriza al Poder Ejecutivo a disponer la instalación y explotación de casinos y bingos en el territorio provincial, aprobando la instalación de un casino y hasta dos bingos en la ciudad de Rosario; un casino y un bingo en la ciudad de Santa Fe; y un casino en Melincué. La ley establece a la CAS como autoridad de aplicación, que otorga concesiones de un máximo de 30 años para la explotación de casinos, y de 10 para bingos, de acuerdo a la localización

y el monto de la inversión. (Revista Redes 2013, p. 17), así como también el control del canon que deben pagar los concesionarios de casinos y bingos a la provincia.

La finalidad histórica de la CAS - Lotería de Santa Fe y motivo de su creación, fue la asistencia social. Con el paso del tiempo la institución logró un importante crecimiento, atenuando la problemática del juego clandestino y aportando importantes recursos para la provincia. Los resultados netos de la explotación o el concesionamiento de las modalidades de juego que por esta ley se autorizan serán depositados por la autoridad de aplicación en una cuenta especial para ser destinadas por el Poder Ejecutivo, en concepto de distribución de utilidades, y según el artículo 11 de la ley 11998, de la siguiente manera:

- a) 5%: a políticas activas de promoción turística en todo el territorio provincial.
- b) 10%: a Municipios y Comunas, conforme el régimen de distribución de la coparticipación provincial para el Impuesto Inmobiliario.
- c) 4%: a los fines establecidos en la Ley Provincial de Discapacidad N.º 9.325.
- d) 4%: a los fines establecidos en la Ley N° 11.264 de donación, ablación e implante de órganos (C.U.D.A.I.O).
- e) 4 % a políticas activas en beneficio de la minoridad desprotegida al Ministerio de Desarrollo Social.
- f) 3% para el funcionamiento de los cuerpos de bomberos voluntarios.
- g) 70%: a el Ministerio de Trabajo a los fines sociales establecidos en la Ley N° 5.110.

Lotería por medio de sus fiscalizadores controla a los concesionarios, quienes deben depositar el canon establecido. (Revista Redes 2014 p.11).

Ahora bien, la CAS nació con el fin netamente social y si bien el destino de sus fondos continúa siendo este, con la ley 11998 se modificó el escenario social imponiendo nuevos desafíos. En las últimas décadas, con la apertura de casinos, fue ganando notoriedad el problema del juego compulsivo, cuestión sobre la cual la institución decidió adoptar un rol activo. Es así como en el 2008 se lanzó el Programa de Juego Responsable, con el objetivo de prevenir y alertar sobre comportamientos compulsivos vinculados al juego. En el marco de este programa se desarrollaron diversas acciones, como la colocación de piezas de comunicación referidas al tema en agencias de la red y en casinos,

así como la leyenda visible “El jugar compulsivamente es perjudicial para la salud”. En el 2010 se lanzó el Programa de Autoexclusión y en ese mismo año, ALEA (Asociación de Loterías, Quinielas y Casinos Estatales de Argentina) aprobó la constitución de la Unidad Coordinadora de Juego Responsable a nivel nacional. Como parte de la misma iniciativa se formó la comisión encargada de la constitución del Museo del Juego y de la Lotería de Santa Fe para difundir el patrimonio lúdico y educar sobre el juego responsable, ayudando a prevenir desviaciones. Asimismo, se creó el Premio al Juego Limpio de Lotería de Santa Fe, que promociona el cumplimiento de buenas normas en la práctica deportiva, en tanto el deporte, al igual que el juego, debe ser abordado con un enfoque de integración social y fuente de salud y bienestar.

En este marco, la CAS – Lotería de Santa Fe puso en marcha un sistema que permite a los casinos identificar a las personas que voluntariamente se autoexcluyeron. El registro comparte la base de datos con las administraciones de las salas lúdicas existentes en la provincia para combatir la patología propia del juego. Entre las medidas que se adoptan en el Plan Integral de Juego Responsable, se encuentra la Autoexclusión, sistema que está destinado a proteger a las personas que voluntariamente decidan autoexcluirse de concurrir a salas de juego, autorizando que su ingreso a las mismas sea rechazado, y obligando a los casinos a llevar a cabo esta solicitud, con multas en caso de no cumplir con este deber. Con esta metodología, los tres casinos de la provincia podrán consultar de manera online el registro único de personas que voluntariamente decidieron no participar en salas de juego. De esta manera, el Estado cumple un rol activo en la prevención y asistencia de esta problemática. (Revista Redes 2013, p.12)

II-2.1.- ¿Qué es la autoexclusión?

Es un acto por medio del cual una persona que padece trastornos o adicciones vinculadas a los juegos de azar, se auto prohíbe voluntariamente tomar participación en dichos juegos, solicitando al explotador del casino y/o autoridad de aplicación que le niegue la entrada a las salas de juego, o se arbitren los medios conducentes para que abandone las mismas. Resulta evidente que quien se encuentra afectado por la adicción al juego pretenda ingresar a una sala, en forma irreflexiva, aun cuando en un lapso de racionalidad se haya autoexcluido. “Según esta concepción, el precompromiso incluye una cierta forma de racionalidad a través del tiempo”. (Elster 2002)

En este marco, Lotería de Santa Fe con los concesionarios de los casinos de la provincia, han implementado y llevan adelante este sistema, en orden a colaborar con la propagación del juego responsable. Por lo antedicho, quienes explotan la actividad deberán adoptar los recaudos tendientes a identificar a las personas que se hayan autoexcluido, impidiéndoles su acceso a los casinos, o en caso de que ya se encuentre en el interior de la sala, haciendo que la persona se retire.

II-2.2.- Modalidad de la autoexclusión

La autoexclusión es una acción realizada en conjunto entre Lotería de Santa Fe y los casinos. El sistema está basado exclusivamente en la responsabilidad de quien se autoexcluye porque esto no implica algún tipo de responsabilidad específica tanto para el casino como para el gobierno de la provincia. Sin embargo, el casino es responsable en el supuesto caso que un fiscalizador de Lotería de Santa Fe, quien también participa en el proceso de la autoexclusión, detecte un autoexcluido dentro del recinto y lo informe a seguridad y el mismo no sea retirado del casino. En ese caso reciben una sanción económica.

Lotería de Santa Fe provee ayuda a quienes consideren de su mayor interés no participar en las salas de juego de azar y se suscriban a este sistema. La persona podrá registrarse en las oficinas de Lotería de Santa Fe que se encuentran dentro de cada casino o en las oficinas que se ubican en las sedes de Lotería. Permitiendo de esta manera, realizar la autoexclusión en momentos de irracionalidad como de racionalidad. Considerándose como momentos de irracionalidad cuando después de haber jugado y perdido, la persona arrastrada por sus pasiones se presenta ante personal de casino y pide realizar la autoexclusión. Así como también, en un momento de racionalidad, cuando la persona reflexiona sobre la posibilidad de mantenerse alejado de los casinos. Ante la falta de control de sí mismo en momentos futuros, decide autoexcluirse.

Quien está a cargo de realizar la autoexclusión es la figura del fiscalizador. Este actor forma parte del personal de Lotería, a la cual cada casino le proporciona una oficina dentro de sus instalaciones para realizar las tareas pertinentes a sus funciones.

Cuando la persona realiza el procedimiento dentro del casino, en primer lugar, se acerca a el stand de atención al cliente, quien se comunica con personal de Lotería para informar que una persona quiere realizar la autoexclusión, la cual debe tener su DNI para acreditar su identidad.

En una segunda instancia, fiscalizadores de Lotería buscan al jugador para que la autoexclusión se realice en sus oficinas en total confidencialidad. Se pone en conocimiento de la situación al sector de monitoreo del casino para que le tomen una foto a la persona que está realizando la autoexclusión. Asimismo, autoriza a que le sean tomadas las fotos con el fin de ser poder ser identificado en el caso que querer ingresar, aceptando que las mismas sean remitidas a las restantes salas de juego, al único efecto de que los casinos cumplan con lo requerido por la persona autoexcluida.

La autoexclusión se realiza cargando los datos del solicitante en un sistema online para que automáticamente los tres casinos y las oficinas de Lotería tengan en sus registros al nuevo autoexcluido. Los registros podrán ser revisado ante cada consulta de un jugador que no se le prohíba el ingreso a las salas lúdicas. Dándole a conocer cuál es la fecha de vencimiento donde se le permitirá la entrada.

La solicitud tiene carácter de irrevocable. En tal sentido, y durante el periodo de vigencia de la autoexclusión, la persona acordara que le sea rechazada la entrada a todos los casinos de la provincia de Santa Fe, y se le prohíba, en la medida de lo posible, la permanencia en los mismos. Si intentara, o logrará ingresar a cualquier sala de juego, le será requerido el retiro del lugar. En consecuencia, la persona tiene que manifestar voluntariamente que no ingresara a ninguna sala de juego de los casinos y bingos de la provincia de Santa Fe, durante el plazo de duración de la autoexclusión. Vale aclarar que no existe la posibilidad que un jugador sea excluido de los casinos por otra persona que no sea él mismo.

Ahora bien, los plazos van a depender de si se realiza por primera vez la autoexclusión o si ya fue solicitada en otras oportunidades. En primera instancia, el plazo será de un año con la posibilidad de revocar la autoexclusión dentro del quinto mes para poder ingresar al cumplirse el sexto mes de su realización. En caso de no pedir la finalización antes del sexto mes, continua hasta cumplirse el año. La revocación de la autoexclusión se deberá realizar en las sedes de Lotería, no pudiendo llevarse a cabo en las oficinas que se encuentran en los casinos. Esto en razón de que podrían querer ingresar a las salas lúdicas y al encontrarse negado el ingreso, solicitarían realizar la revocación de la autoexclusión. Considerando que podrían encontrarse en un momento de pasión, esta posibilidad no existe en las oficinas de Lotería que se encuentran dentro del casino.

Para las personas que ya fueron parte del programa, el tiempo de vigencia será de un año sin posibilidad de finalización antes de ese periodo. Al cumplirse el año, la persona podrá ingresar al casino sin tramitar la revocación.

El sistema de autoexclusión se realiza de la misma forma en los casinos de Rosario y Santa Fe. En el casino de Melincué, el procedimiento lo realiza personal de casino con la revisión y firma de los fiscalizadores de Lotería.

La solicitud de autoexclusión finaliza con la firma de las tres partes interesadas; representante de Lotería, representante del casino y el jugador interesado. Cada uno se lleva una copia del documento. El reciente autoexcluido es acompañado a la salida del establecimiento.

III. - Modelos de intervención internacional

La forma de tratar la cuestión de la ludopatía parece no modificarse en demasía con el pasar de los años, en este sentido la importancia se centra en prohibir el ingreso a las salas lúdicas. Mas allá de este eje central, cada estado vario en su definición sobre cómo abordar la problemática. Cada uno de ellos parte de una concepción a partir de la cual se elaboran sus políticas públicas que interfieren de manera diferente en la población que se ve perjudicada por la apertura de casinos.

En este capítulo se revisó las medidas que tomaron ante el problema de la ludopatía, los tres casinos con mayor cantidad de apostadores en el mundo. El universo de los juegos de azar ha ido creciendo con gran rapidez debido a la cantidad de dinero que genera. Esto permitió que no sólo se piense en Las Vegas cuando se habla de casinos. Hasta podría sorprender que Estados Unidos no se encuentra entre los primeros países con mayor cantidad de jugadores, sino que en primer lugar se encuentra Australia, seguido por Reino Unido, y por último China. Así también se examinó el sistema adoptado por Dinamarca, debido a que esta comunidad es referente en legislación alternativa del juego online.

III-1.1.- Australia

Australia es la nación con el más alto porcentaje de jugadores en el mundo. El 80 % de sus habitantes son apostadores. Esta actividad genera anualmente 19 mil millones de dólares. El estado no exige pago por concepto de impuestos a las ganancias por las apuestas. En este territorio los casinos tanto físicos como online son legales, aunque esto no impidió que se evitara la problemática relacionada al juego. (Diario Digital Nueva Tribuna España. Países donde más se juega al casino físico y online.18 de octubre de 2021)

Retomando el Observatorio Parlamentario de Chile (2014), en el año 2001 Australia realizó un estudio de carácter nacional que mostro que cerca del 10% de su población experimentaba dificultades personales y financieras como resultado de la ludopatía. Por este motivo, el estado de Queensland implementó la autoexclusión para restringir el acceso a los casinos de personas con esta patología.

El gobierno tras conocerse las cifras, comenzó a debatir el tema y recibió muchas críticas que argumentaron que las políticas y prácticas comerciales mediante las cuales el juego de azar era promovido estaban creando un daño a la comunidad. En un comienzo, fue el mismo informe el que propuso estrategias para minimizar los daños, centrándose en la entrega de información, considerando que los consumidores a menudo no conocen cómo operan las máquinas y tienen percepciones falsas acerca de la probabilidad de ganar. Además, se propuso que las máquinas sean diseñadas para mostrar las cantidades reales gastadas, en lugar de los créditos utilizados, junto con campañas de sensibilización de la comunidad sobre los riesgos y consecuencias del exceso de juego. Especial atención recibió además el tema de los cajeros automáticos. Se solicitaron restricciones a su ubicación y límites de retiro más bajos que los que se ubican fuera de los casinos. Por último, la autoexclusión, que permite a los jugadores restringir su ingreso a los establecimientos lúdicos durante un determinado período de tiempo o bajo ciertas condiciones. Se lleva un registro de los nombres de quienes deciden inscribirse voluntariamente, medida que se hará efectiva mediante la comprobación con la cedula de identidad o un programa electrónico. Así también, se prohibió la promoción del consumo de alcohol, y se limitó el envío de correos electrónicos incitando a jugar, por parte de los casinos. Se obliga a los fabricantes de máquinas tragamonedas a instalar en las mismas un software para que los jugadores establezcan la cantidad máxima de dinero que se quieren gastar, antes de empezar a jugar. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Observatorio Parlamentario 2014).

Más allá de los juegos, se considera que la estructura de los casinos también puede afectar a la ludopatía. Es por este motivo que en este país consideran necesario la separación de la zona de juegos de los bares y restaurantes. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Observatorio Parlamentario 2014).

Por otra parte, para complementar las medidas de autoexclusión, The Queensland Office of Gaming Regulation dio a conocer un documento titulado "Política de Dirección para Juegos de azar en Queensland" señalando a las tragamonedas como la principal fuente de los problemas de ludopatía en jugadores de casino. Las personas que tienen esta problemática y estén bajo tratamiento no podrán ingresar hasta tener un certificado médico que permita nuevamente el ingreso a las salas lúdicas. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Observatorio Parlamentario 2014).

III.1. 2.- Reino Unido

La Gambling Commission es el organismo público responsable de regular el juego y supervisar la ley de este sector en Reino Unido. Es la entidad encargada de otorgar las licencias a aquellos establecimientos de juegos de azar que cumplan con los requisitos legales establecidos. Reino Unido cuenta con una muy compleja legislación sobre las apuestas y juegos de azar. (Bermejo Presa, Patricia 2020).

La actividad genera alrededor de 20 mil millones de dólares al año, donde el 40% es producto del juego online. Una buena parte de dicho porcentaje se le atribuye al gran fanatismo a las máquinas tragamonedas por parte de los británicos. (Diario Digital Nueva Tribuna España. Países donde más se juega al casino físico y online. 18 de octubre de 2021)

El sistema de autoexclusión británico está explicitado en la página web del Betting & Gaming Council. La autoexclusión de una sala de juegos, tienda de apuestas o casino, se realiza a través del SENSE: Self Enrolment National Self Exclusion scheme. SENSE es el esquema voluntario de autoexclusión nacional de autoinscripción, lanzado en 2015 por el Foro Nacional de Casinos. Desde 2020, SENSE es operado por el Betting & Gaming Council. (BGC 2020).

El programa de autoexclusión SENSE está disponible para cualquier persona que pueda estar experimentando problemas con el juego. Podrá inscribirse para que se le impida el ingreso a todos los casinos de la nación.

SENSE: Self Exclusion for problem gambling. How to enrol:

Puede realizarlo cualquier persona en cualquier casino físico con licencia en Inglaterra, Escocia y Gales. Si el jugador no desea inscribirse en SENSE visitando un casino, puede realizar una solicitud de autoexclusión por correo electrónico a: info@senseselfexclusion.com. Para inscribirse, deberá descargar el formulario de inscripción que le será enviado, leer los términos, condiciones y la política de privacidad. Completar el formulario, colocar la fecha y firmar en ambos lados. Finalmente, enviar por correo electrónico a sense@bettingandgamingcouncil.com, su solicitud de autoexclusión, formulario de solicitud de inscripción, su foto y evidencia de su identificación. Además, para garantizar el cumplimiento de la protección de datos, SENSE requerirá evidencia de quién es el individuo. Para esto se deberá incluir en la inscripción, por correo electrónico, una foto reciente, una fotocopia de la licencia de conducir o pasaporte, prueba del domicilio actual, y copia de una factura de servicios

públicos reciente. Una vez recibido, el administrador de SENSE registrará la autoexclusión y le enviará a el solicitante una confirmación. (BGC 2020)

Una vez que la persona se haya inscrito en el programa SENSE, el acuerdo de autoexclusión permanecerá vigente a menos que la persona haga una solicitud formal para que se levante su autoexclusión. Esta no puede levantarse antes del final del plazo de autoexclusión acordado, es decir, 6 meses de plazo mínimo. La autoexclusión voluntaria se puede renovar o extender a pedido. Ante cualquier consulta los jugadores pueden comunicarse al 0203 409 2047 Call SENSE, de 9 de la mañana a 17 horas de lunes a viernes. (BGC 2020)

III.1. 3.- China

En este país asiático los casinos están prohibidos con excepción de la ciudad de Macao, considerada “La capital de los juegos de azar” ya que allí se encuentran una gran cantidad de salas de juego, desplazando a Las Vegas desde hace años. “En la ciudad se encuentran los más grandes y ostentosos casinos terrestres del mundo, a los cuales asisten un altísimo número de apostadores”. (Diario Digital El Día. La creciente adicción de Asia al juego de apuestas. 27 de enero de 2008)

Allí se ubican los dos casinos más grandes. The Venetian Macao con un total de cuarenta pisos y casi un millón de metros cuadrados, operado por Las Vegas Sands, una de las compañías de complejos turísticos más importantes del mundo. Este edificio es considerado el tercero más grande a nivel mundial desde que fue inaugurado en 2007. Frente a este, se encuentra City of Dreams, la segunda propiedad en tamaño del holding internacional Melco. Este casino está conformado por cuatro torres de más de cuarenta pisos de altura, convirtiéndose en uno de los establecimientos más lujosos del país asiático. (Geografía Infinita. Los casinos más grandes del mundo. 2018)

Ahora bien, los resultados relacionados con la problemática asociada al juego de este gran centro de apuestas, llevo a que especialistas en adicciones reclamaran al gobierno la regulación de dicha actividad. Wang Wang Changbin, profesor asociado de Estudios de la Lotería y el Juego del Instituto Politécnico de Macao, señalo que hay testimonios de ciudadanos chinos que trabajan en programas de rehabilitación del juego dirigidos a los asiáticos contra el juego descontrolado, quienes transmiten que: "en las comunidades china, vietnamita, filipina, coreana y camboyana, trabajadores sociales y líderes de la comunidad están ejerciendo presión sobre funcionarios y legisladores del

Estado para que se reconozca lo que denominan como epidemia escondida" (Domínguez Pachón, 2018, p. 260).

El gobierno de Macao no dio soluciones a la adicción al juego que generó la instalación de casinos en esta ciudad. Los jugadores deben enfrentarla a través de instituciones privadas. (Diario Digital El Día. La creciente adicción de Asia al juego de apuestas. 27 de enero de 2008)

En cuanto a lo que concierne a los juegos en línea, China declaró la adicción a internet como un desorden clínico. Su primer centro de rehabilitación fue inaugurado en 2004. Para combatir esta patología, el gobierno tiene centros especiales creados por ellos basado en internación de orden cerrado. (Domínguez Pachón, 2018, p. 257).

III.1.4.- Dinamarca

Este país escandinavo, más allá de no ubicarse entre las comunidades con mayor cantidad de jugadores, se consideró por ser un referente mundial de legislación alternativa del juego online.

Una revisión realizada por Linnet (2009) señala que, utilizando una serie de teorías antropológicas y sociológicas, han acompañado estudios centrados en los aspectos culturales de los juegos de azar, vinculados a los estilos de vida, motivaciones y subgrupos étnicos de Dinamarca. En 2005, el Ministerio de Hacienda inició un estudio de prevalencia de problemas con el juego en Dinamarca. El estudio danés mostró que 0,14% eran jugadores patológicos, 0,3% jugadores con problemas y 1,9% jugadores de riesgo. Además, se reportó que estos problemas estaban asociados mayormente a las máquinas tragamonedas y juegos de póker.

Este país nórdico implementó su marco normativo que regularía esta actividad. Para ellos emitió un documento con los requisitos técnicos aplicables a los operadores de casinos y apuestas online, o los que deseen obtener una licencia. La Autoridad Danesa de Juegos de Azar (DGA) es la encargada de supervisar a los concesionarios. Abarca el almacenamiento de datos del titular de la licencia (SAFE), el sistema de seguridad Tamper Token y el registro de autoexcluidos (ROFUS).

ROFUS es un registro de jugadores en Dinamarca, que voluntariamente se han excluido temporal o permanentemente de poder jugar juegos de azar en

línea en Dinamarca. El registro se encuentra en la DGA, quien es la encargada de llevar el sistema. (The Danish Gambling Authority 2020).

Los jugadores pueden registrarse desde el sitio web. Un jugador puede estar permanentemente excluido, o estar como mínimo un año después de la fecha de inscripción en el registro. Cuando el jugador quiere iniciar sesión con su cuenta de juego creada anteriormente, el concesionario debe verificar si la persona está registrada en ROFUS. La verificación debe llevarse a cabo antes de completar el inicio de sesión. Si el jugador está registrado, se deniega el inicio de sesión. (The Danish Gambling Authority 2020).

Si la exclusión en ROFUS es permanente, se niega el acceso de los jugadores a la cuenta de juego, y el titular de la licencia debe cerrar la cuenta de juego y terminar la relación con el cliente. De ahora en adelante, la cuenta no podrá ser reabierta. Si el jugador finalmente quiere volver a ser un cliente, deberá pasar por el procedimiento de abrir una cuenta nueva una vez cumplido el tiempo mínimo de autoexclusión de esa persona. Este procedimiento también incluye el control de la autoexclusión de los casinos físicos. (The Danish Gambling Authority 2020).

Con este sistema, también se dan herramientas a los jugadores para tener el control en sus manos. Esto se dio por medio de “Mitspil”. Su funcionamiento es fácil. Cualquier jugador puede registrarse y comunicar simultáneamente cuánto ha jugado, cuánto ha ganado y cuánto ha perdido. Es una especie de archivador histórico de todo lo que sucede en las plataformas de juego. (La voz de Mazarrón. Legislaciones opuestas para temáticas similares en los diferentes países europeos. 24 de diciembre de 2020)

A diferencia de otras naciones, las posturas liberales prevalecieron sobre las más restrictivas, haciendo recaer sobre cada persona las decisiones últimas del fin último de esta actividad, incidiendo en que es necesario la implantación de buenas prácticas por parte de todos los agentes involucrados, dejando muy de lado las tesis prohibitivas. Por ello, Dinamarca se ha convertido en un país referencia de los casinos online. (La voz de Mazarrón. Legislaciones opuestas para temáticas similares en los diferentes países europeos. 24 de diciembre de 2020)

Acompañando los estudios centrados en los aspectos culturales de los juegos de azar, estilos de vida, motivaciones y subgrupos étnicos de Dinamarca, dicho país saca a la luz el aplicativo “Mitspil”. En definitiva, “implantaron una legislación sobre el juego,

huyendo de las prohibiciones y dando herramientas a los ciudadanos para disfrutar de la actividad de forma natural y sin ningún tipo de problema”. (La voz de Mazarrón. Legislaciones opuestas para temáticas similares en los diferentes países europeos. 24 de diciembre de 2020)

III.2.- La casa gana

Según un informe realizado por The Economist (2014), con datos de la consultora británica Gambling Capital, “los casinos se mantendrán en la cima, pasando de 150 a 170 mil millones, seguidos por la lotería, que subirá de 140 a 150 mil millones. En tercer lugar, continuarán las tragamonedas, que pasarán de 80 a 100 mil millones”.

Ahora bien, en este capítulo se consideraron también las plataformas en línea en las que se pueden hacer apuestas en juegos de mesas de póker o máquinas tragamonedas, a las cuales se acceden por medio de internet desde cualquier lugar del mundo. La Unión Europea considerando la cantidad de grises en los que se encuentran los mercados de apuestas online, así como también ante la necesidad de proteger a los jugadores y prevenir problemas de juego, publico lo que se llama “El libro verde”.

El objeto de este Libro Verde es realizar una amplia consulta pública sobre todos los retos que supone para los poderes públicos y los posibles problemas que plantea en relación con el mercado interior el rápido desarrollo de las ofertas de juego en línea, tanto lícitas como no autorizadas, dirigidas a los ciudadanos de la UE. (Comisión Europea, 2011, p.3)

La información de la que dispone este organismo es que la mayoría de los jugadores no sufren problemas con el juego, pero resulta necesario tener en cuenta a los que sí, “dados los costes sociales que ello lleva aparejados para el jugador, su familia y la sociedad en su conjunto”. (Comisión Europea, 2011, p.21)

No hay mucha información disponible vinculada a casinos, los problemas con el juego, tratamientos y sus resultados. Es así que en algunos casos solo se encuentra información incompleta de algunos países sobre el tema de los problemas con el juego. Sin embargo, a grandes rasgos se puede observar que los gobiernos se han preocupado cada vez más por las consecuencias que produce la ludopatía y los impactos sociales que acarrea. Como se puede analizar la mayoría de los estados ven a estas minorías de personas, para quienes el juego es un problema, eje de sus políticas públicas. En gran parte de los casos, desde sus inicios en Estados Unidos, el sistema de autoexclusión parece

ser la columna vertebral de las políticas llevadas adelante por diversos estados, en razón de encontrar solución a esta problemática. Así también, cada gobierno avanza sobre este sistema integrándole diversas herramientas y formas de aplicación.

IV.- Propuesta de mejora del programa de autoexclusión

Esta estrategia de rediseño busca ante la observación del proceso actual, su propuesta de mejora; detallando su planificación para realizar las transformaciones sugeridas. Creando cambios que sean realistas y realizables. En concordancia, con esta proposición se debe incluir las formas de instrumentación y requerimientos para la disposición de los recursos humanos, materiales y comunicacionales necesarios para este rediseño.

IV.1.- Justificación

Como ya se ha observado y de acuerdo con la definición de política pública seleccionada “todas las políticas públicas son proyectos y actividades que tienen al Estado como responsable principal pero no todos ellos son políticas públicas sino solamente aquellos que, además, buscan la satisfacción social y la aprobación ciudadana” (Graglia, 2004, p 21). Como, así también, lo que plantean O’Donnell y Oszlack (1976), sumándole al concepto la idea que cuando una cuestión surge no solo se inicia desde los inputs de la sociedad civil, no necesariamente reflejan sus demandas; sino también el Estado se convierte en un actor con independencia para iniciar una cuestión y plasmarla en una política de estado, movilizando recursos, su estructura y haciendo alianzas con diversos actores de la arena política. Es en esta línea, con la apertura de casinos en la provincia de Santa Fe, que el gobierno provincial orientó su mirada a los individuos que al asistir a las salas de juego podrían generar comportamientos compulsivos vinculados al juego.

Es así como en el 2008 se propuso el desarrollo e implementación de políticas públicas de Juego Responsable (Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Juego Responsable, 2014), En este marco se desarrollaron diversas acciones, como la colocación de piezas de comunicación referidas al tema en las agencias de la red y en casinos, así como las leyendas visibles “El jugar compulsivamente es perjudicial para la salud”. Y finalmente, en el 2010 se lanzó el Programa de Autoexclusión.

La Caja de Asistencia Social – Lotería de Santa Fe, es la institución encargada de llevarlo adelante, y es así que desde el 2010 a la actualidad renueva la propuesta de desarrollo e implementación de políticas públicas que benefician la salud de los santafecinos bajo el slogan “Si jugas, que sea solamente por diversión”. El trabajo de concientización en la materia desde la responsabilidad social empresarial, ha ocupado gran parte de las estrategias comunicacionales desarrolladas en los últimos años.

La CAS se mantiene en la convicción que “el juego en el ser humano es una acción libre, una forma de expresión cultural que promueve el esparcimiento, la socialización e integración de las personas, evitando actitudes compulsivas” (Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Economía. Lotería y juegos de azar. Juego Responsable, 2014).

En un trabajo interdisciplinario, el gobierno de la provincia ha implementado los mecanismos necesarios para poner al alcance de quienes lo necesiten y/o sus familiares, las herramientas para detectar a tiempo ciertos casos y disponer de los recursos necesarios para encontrar la ayuda requerida.

En este marco, se afianza el trabajo conjunto entre la Caja de Asistencia Social, su red de ventas y el Ministerio de Salud, difundiendo a la comunidad el funcionamiento del 0800-555-6743 de la Oficina de Control de Adicciones para consultas, contención, y derivación de eventuales casos. (Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Economía. Lotería y juegos de azar. Juego Responsable. 2014)

Continuando con lo dicho anteriormente, se encuentra en vigencia el "Programa de Autoexclusión", que es una herramienta que ha sido de mucha utilidad para proteger a aquellas personas que voluntariamente decidan excluirse a sí mismas de concurrir a las salas de juegos, por medio del cual toda persona que considere de su interés no participar en juegos de azar, autoriza ser rechazado su ingreso a todas las salas aludidas, obligándose a los casinos a llevar un registro de autoexcluidos, y multándolos cuando no cumplan con esa obligación.

Asimismo, en la página web de Lotería de Santa Fe, se halla disponible un formulario de autoevaluación para brindar apoyo a aquellas personas que requieren una orientación para dar el primer paso a la identificación dentro del universo afectado por la ludopatía. Se indica también los centros de salud donde recurrir para solicitar asesoramiento y atención. (Lotería de Santa Fe. Juego Responsable, 2019)

La base de esta herramienta es proteger a aquellas personas que padecen adicción al juego y voluntariamente deciden excluirse a sí mismas de concurrir a las salas de juego. En el caso de no existir dicho programa, las personas que sufren de este trastorno podrían seguir concurriendo a las salas de juego sin nada que interfiera en dicho accionar. Ahora bien, en caso que se lleve adelante la propuesta de mejora que se presentará a continuación y, considerando que personas, en situaciones como éstas, tienen en algún momento un comportamiento racional que puede conllevar medidas precautorias para evitar elegir ciertas acciones en el futuro. Se cree oportuno incorporar este brazo a dicha política

pública, ya que puede llevarse adelante en cualquier ocasión y lugar, permitiendo aprovechar el momento de raciocinio que se presenta en personas con estas patologías. Esto permitiría a los sujetos tener mayor autonomía sobre el proceso y al mismo tiempo ser complementario al actual sistema.

Sobre la base de lo sucedido en la Unión Europea, y su consiguiente producción del “Libro Verde”, tras el avance de las plataformas de juego de apuestas en línea y, ante la situación en la que se encontró el mundo entero con la llegada de la pandemia de COVID 19; se hallaron cerrados los casinos de la Provincia de Santa Fe, y sopesando que dichos establecimientos no tenía, en su momento, fecha estimada de reinicio, los casinos de la provincia fueron autorizados a operar bajo la modalidad online con control de La Caja de Asistencia Social – Lotería de Santa Fe.

En este contexto, al conjunto de personas que estaban sufriendo adicción al juego se le suma el uso problemático de internet detectado por la OMS (OMS, 2019). Desde la OMS se organiza el Foro mundial sobre alcohol, drogas y comportamientos adictivos, con el objetivo de fortalecer las políticas de salud orientadas a distintas adicciones en la era de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

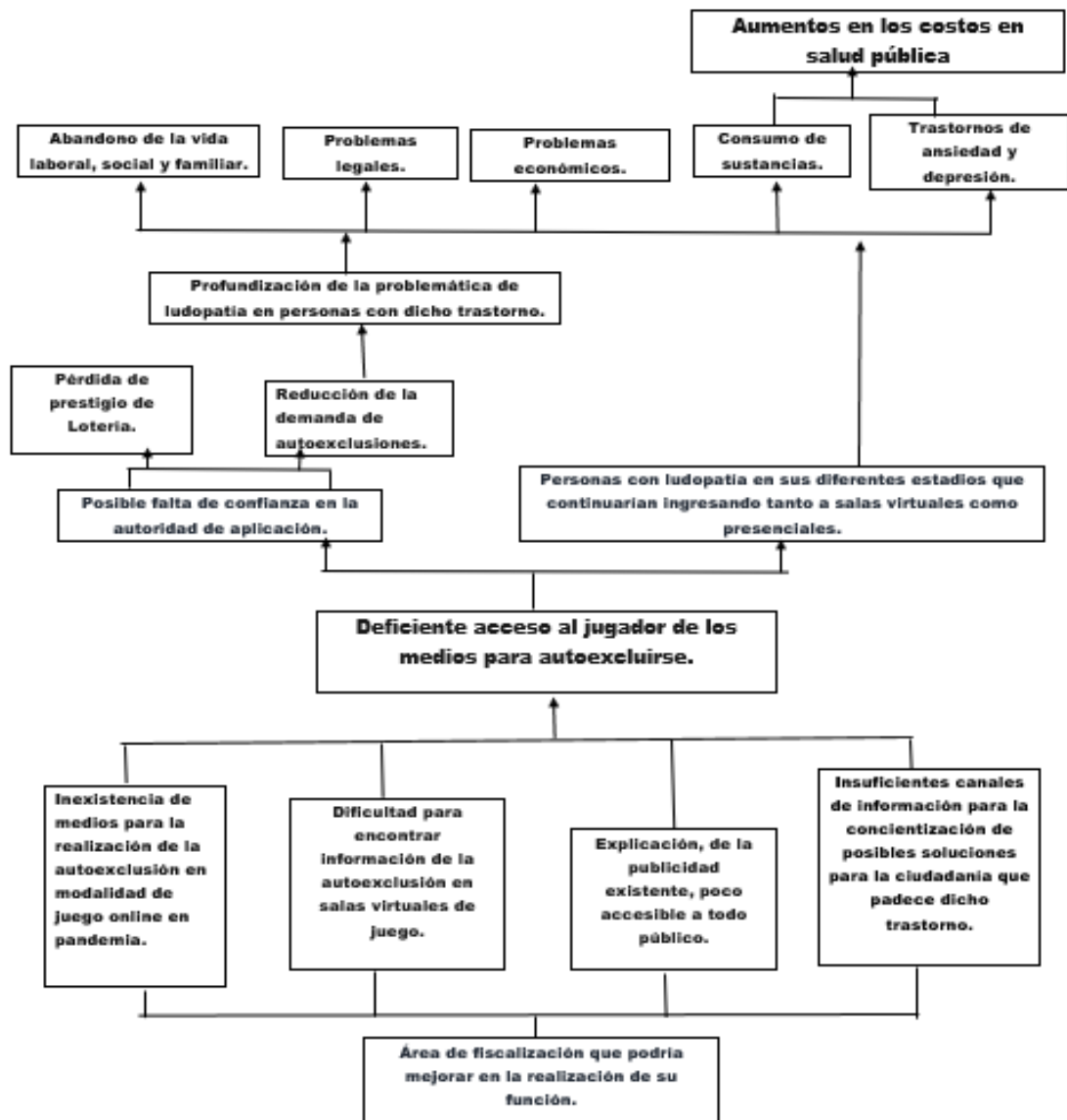
Como consecuencia de lo dicho anteriormente, para la reformulación de la política pública tratada, (hoy ya política de estado) se consideraron a:

- Personas con dicho trastorno, autoexcluidas a la fecha del cierre del casino que al transcurrir el tiempo encontraron vencidas sus autoexclusiones. Considerando a personas que no fueron rehabilitadas y no renovaron la autoexclusión en la sede de Lotería de Santa Fe.
- Personas que se ven afectadas por dicho trastorno en el contexto actual.
- Personas que tienen como único recurso para autoexcluirse acercarse a las oficinas de Lotería para realizar dicho procedimiento. Considerando a cierto sector que juega en casino de la provincia de Santa Fe, pero no vive en las ciudades donde se ubican las sedes de Lotería o casinos. Siendo complicado la realización de la autoexclusión y obrando de forma más propicia al desarrollo del juego desde su hogar, tanto para personas que no se encuentran cercanas a las oficinas de Lotería como para las que sí.
- Teniendo como recurso la observación participante, se tuvo en cuenta las expresiones de personas que ya realizaron la autoexclusión y advirtieron tener que llegar a situaciones límites debido a lo vergonzoso que resulta pedir realizar el procedimiento.

- Estimando que, además de presentar los certificados de homologación de los sistemas informáticos, el plan de exigencias mínimas de registración de usuarios, los casinos, también tienen que generar alertas de tiempos de juego. De esta forma estarían alertando ante la posibilidad de una persona que sufre de dicho trastorno.

Es preciso implementar, como política de Estado, el abordaje integral que comprenda capacidad de respuesta oportuna y pertinente a las múltiples facetas de presentación de esta problemática. Para dar cuenta de este fenómeno se realizó un árbol de problema para determinar el conflicto, sus causas y consecuencias, para después buscar una solución mediante la creación de un proyecto.

Figura 2: Árbol de problema



Problema: En el contexto de apertura de casinos en la Provincia de Santa Fe y, considerando que Lotería de Santa Fe desde 2010 lleva adelante la implementación de su política pública llamada Juego Responsable, en la cual se encuentra el Programa de Autoexclusión, que tiene como objetivo beneficiar la salud de los santafesinos que padecen o han desarrollado ludopatía. ¿cómo podemos facilitar la realización de la autoexclusión a todo público que asista a las salas de juego virtual o presencial?

Teniendo este trabajo entre sus objetivos específicos el trazar una propuesta de mejora, que busque potenciar el programa de autoexclusión vigente. Se busco permitir la realización, en todo lugar y momento, de la autoexclusión de los casinos de la provincia de Santa Fe, aprovechando momentos de racionalidad que se presentan en personas que asisten a los casinos de la provincia y sufren de ludopatía. Se considero no solo el desarrollo de la propuesta de mejora del programa de autoexclusión, sino también, como se llevaría adelante, con qué recursos y en qué tiempo. Y finalmente, se describió como se daría a conocer y facilitaría dicha propuesta.

La propuesta cuanta con los siguientes elementos fundamentales a tener en cuenta:

Beneficiarios directos: toda persona que padece trastornos o adicciones vinculadas a los juegos de azar, ya sea que se encuentre en un estado incipiente o avanzado dicha problemática.

Beneficiarios indirectos: Con dicha propuesta, no sólo se verán beneficiados los autoexcluidos sino también su entorno familiar, repercutiendo también en su ambiente laboral y social.

Equipo de trabajo: Director General de Casinos y Bingo, Jefes de sección de Lotería al mando de cada casino, equipo de sistemas de Lotería, quien planifico la mejora de esta política pública y fiscalizadores de los tres casinos.

IV.2.1.-Propuesta

Lo que se intenta llevar adelante es la creación de un sistema de autoexclusión online, abriendo el abanico de oportunidades con las que podrá contar la población. Se pretende que se realice a través de una APP, ya que tomando los datos del último censo del 2010 la disponibilidad de teléfonos celulares en el territorio nacional ha crecido del 27,1% a 86% de los hogares. (INDEC, 2010). Estimando que dicho porcentaje fue en

aumento en los últimos 10 años y considerando que la telefonía celular es una de las modalidades de comunicación más fácil y barata de desplegar. Así como también facilitara la validación de la identidad y la toma de una fotografía necesaria para la autoexclusión.

Se ejemplifica, a continuación, el modelo pretendido.

¿Qué vas a necesitar?



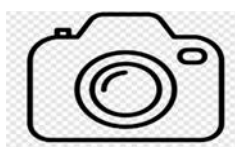
Un teléfono celular.

El único requisito es que el teléfono cuente con una cámara, ya que la vas a necesitar para llevar adelante la autoexclusión.



Una foto de tu DNI

Los datos deben verse correctamente, tanto del frente como del dorso del documento.



Sacarse una selfie

Es para validar su identidad. Deberá ubicar su rostro dentro del recuadro que se mostrará en la pantalla y seguir el movimiento que se le indicará.

Dicho sistema se enfrenta a dos opciones en relación al casino:

1) La persona juega online y para esta actividad tiene que registrarse y acreditar una tarjeta de débito o crédito. Es ahí donde juega un papel importante el casino que tendrá que cruzar información del sistema que contiene la lista de autoexcluidos y los datos ingresados. No permitiendo el juego para esa persona.

2) Con los casinos abiertos, el sistema continuara funcionando de la misma manera, exceptuando que deberán promocionar el sistema no solo de manera presencial sino también de manera online.

¿Con quién se puede realizar este proyecto?

Este proyecto se llevará adelante de la mano de los Casinos de la Provincia de Santa Fe, que seguirían colaborando con la promoción del juego responsable. Adoptando recaudos tendientes a identificar a las personas que se hayan autoexcluido, impidiéndoles su acceso al juego online, restringiendo la entrada a las salas de casinos o solicitando se retiren para el caso que ya se encuentre en el interior de la sala (como ya se viene desarrollando).

Dentro de Lotería de Santa Fe los actores que participaran son: Director General de Casinos y Bingos, jefes de sección, personal técnico de Lotería, fiscalizadores casino Rosario, fiscalizadores casino Santa Fe, fiscalizadores Casino Melincué.

¿Dónde se llevará a cabo este proyecto?

Dicho proyecto se llevará a cabo en los tres casinos bajo los cuales tiene competencia la Caja de Asistencia Social- Lotería de Santa Fe.

IV. 2.2.- Plan de trabajo

A-Juego Responsable.

1-Programa de Autoexclusión.

1-Autoexclusión online.

Se comenzará en enero, pudiéndose ajustar a otros tiempos generándose el traslado del resto de las actividades. Se desembarcará en la organización y, se presentará la propuesta, las etapas de implementación de la misma, se trabajará (conjuntamente con el personal) los cambios y ajustes estructurales producto de la nueva modalidad de autoexclusión.

1-Actividad I: Etapa de concertación.

-Tareas:

1-Reunión con los jefes de sección y el Director General de Casinos y Bingo (DGCB) en Santa Fe (próximamente quién presenta la propuesta, los jefes de sección, y el DGCB, serán nombrados como equipo de gestión). Utilización del auto de Lotería para traslado Santa Fe- Rosario, Rosario- Santa Fe.

2-Reunión con los jefes de sección, el DGCB y el personal de sistema, en Santa Fe. Utilización del auto de Lotería para traslado Rosario - Santa Fe, Santa Fe - Rosario.

3-El DGCB se reunirá con personal de cada casino (en cada casino) para la presentación de la propuesta. Se acordará una próxima reunión donde el casino ya habrá informado al personal que va a estar involucrado. Utilización del auto de Lotería para traslado Santa Fe- Rosario, Rosario- Santa Fe. Utilización del auto de Lotería para traslado Santa Fe- Melincué, Melincué- Santa Fe.

4-El Director se volverá a reunir con personal de casino donde se ajustarán cuestiones de ambas partes. Utilización del auto de Lotería para traslado Santa Fe- Rosario, Rosario- Santa Fe. Utilización del auto de Lotería para traslado Santa Fe- Melincué, Melincué- Santa Fe.

5-Reunión del equipo de gestión para perfeccionar cuestiones una vez llevadas adelante las reuniones con personal de los casinos. Se realizará en la Sede de Lotería Santa Fe. Utilización del auto de Lotería para traslado Rosario- Santa Fe, Santa Fe- Rosario.

2-Actividad II: Inicio.**Tareas:**

1-El DGCB junto con el área de recursos humanos, llevara adelante la búsqueda de la persona idónea en programación para plasmar la idea. Debe ser de la ciudad de Santa Fe ya que el equipo de sistemas se encuentra allá.

2-En la sede de Lotería en Santa Fe, el DGCB se reunirá con la persona seleccionada y se le presentará lo buscado en la propuesta de cambio. Propuesta en la que tendrá una función primordial ya que deberá crear la APP y mantenerla. Y tendrá como función enviar por mail al sector de Control y Monitoreo de cada casino, las autoexclusiones realizadas por medio de la APP.

3-En Santa Fe se realizará la última reunión del equipo de gestión y sector de informática de Lotería (incorporado el personal nuevo), que tendrá como objetivo ultimar detalles antes de comenzar con la implementación. Además, permitirá crear consensos mínimos sobre deficiencias en el proceso, preparando el terreno para las innovaciones. Utilización del auto de Lotería para traslado Rosario - Santa Fe, Rosario – Santa Fe.

3.Actividad III: Producción.

Tareas:

1-El desarrollador comenzara a crear la aplicación. Se deberán hacer pruebas para que funcione correctamente y no desaliente a la ciudadanía que padece el trastorno de ludopatía a no realizar la autoexclusión.

2-Se concertará una reunión con personal de cada casino, el equipo de gestión e informática de Lotería para coordinar la puesta en práctica del sistema “Click to” (ver en “Describir como se dará a conocer y facilitar dicha propuesta.”). Utilización del auto de Lotería para traslado Santa Fe- Rosario, Rosario- Santa Fe. Utilización del auto de Lotería para traslado Santa Fe- Melincué, Melincué- Santa Fe.

3-En el periodo de tiempo de la creación de la APP, se mantendrán en contacto Lotería con cada uno de los casinos para arreglar diferentes cuestiones de ambos equipos.

4.Actividad IV: Seminario de capacitación.

Tareas:

1-Una vez finalizada la APP, se desarrollará un seminario de capacitación. El mismo consta de una reunión obligatoria para todos los fiscalizadores (a realizarse 1 por casino durante 3 semanas, con una duración de no más de 2hs), el objetivo de ellas será poner en contacto al trabajador con el nuevo proceso de autoexclusión (y sus variantes: presencial casino, presencial lotería y la introducción del modo online). Este seminario se acompañará de una serie de simulación de proceso que buscará, no solo generar rutina para la internalización del proceso sino, poner a los fiscalizadores en simulaciones como personas demandantes de la autoexclusión, esto permitirá que el fiscalizador pueda vivir la experiencia de ser usuario.

Esta etapa se constituye en una instancia importante de aprendizaje. Es esencial el compromiso del conjunto de los trabajadores para llevar adelante el cambio y sobre

todo tener en claro cuál es la meta a la que se quiere llegar. El equipo de gestión acompañará al personal durante esta etapa brindando apoyo y seguimiento respecto de las dudas que surjan a lo largo del proceso.

Deberá quedar en claro que el objetivo de la propuesta dista de generar migración de las personas que realizan la autoexclusión personalmente al sistema online.

La capacitación constituirá así la herramienta fundamental para el entrenamiento del recurso humano de Lotería, motivando y comprometiendo al personal a modo de superación de las resistencias emergentes.

El seminario se realizará en las instalaciones proporcionadas por los hoteles de cada casino. Cada sala cuenta con un proyector donde los fiscalizadores podrán visualizar la propuesta. Las computadoras que se utilizarán serán propiedad privada de quien crea la propuesta.

Utilización del auto de Lotería para traslado Santa Fe- Rosario, Rosario- Santa Fe.

Utilización del auto de Lotería para traslado Santa Fe- Melincué, Melincué- Santa Fe. Utilización del auto de Lotería Rosario-Melincué, Melincué- Rosario. Utilización del auto de Lotería para traslado Rosario - Santa Fe, Santa Fe – Rosario.

5-Actividad V: Puesta en funcionamiento y toma de indicadores.

Tareas:

1-En esta etapa se relevarán datos que permitirán cuantificar información respecto a los nuevos patrones que arroja este proceso. Serán relevados: N° de personas que realizan la autoexclusión, se contrapondrán los registros de demandas online versus demanda presencial. Se monitoreará, en un principio, el tiempo de duración del proceso online. El objetivo de la toma de datos y medición será no solo la contrastación de datos, como se mencionó anteriormente, sino que dará la posibilidad de identificar posibles nudos que pueden surgir en el proceso y de esa manera encarar la mejora de los mismos.

Figura 3: Cronograma

Actividad por código.	Tiempo																							
	Mes 1			Mes 2			Mes 3			Mes 4			Mes 5			Mes 6			Mes 7			Mes 8		
A.1.1.1.1.	*																							
A.1.1.1.2.			*																					
A.1.1.1.3.				*																				
A.1.1.1.4.					*																			
A.1.1.1.5.						*																		
A.1.1.2.1.							*																	
A.1.1.2.2.									*															
A.1.1.2.3.										*														
A.1.1.3.1.											*													
A.1.1.3.2.												*												
A.1.1.3.3.													*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
A.1.1.4.1.																						*		
A.1.1.5.1.										*	*											*	*	*

La propuesta de mejora será monitoreada de forma permanente permitiendo reconducirla en cualquier momento. De esta manera su proceso decisorio no será cambiante y caprichoso, como lo plantean Cohen, Match y Olsen (1972), en su concepto de "bote de basura" o "papelera", "en el que los participantes arrojan varios tipos de problemas y soluciones a medida que los generan". (Cohen, Match y Olsen, 1972, p.1)

IV.2.3.-Presupuesto

Gastos en nafta según ruta0.com (2022):

Rosario- Melincué: \$1320. 1 hora 36 minutos. Un peaje.

Rosario- Santa Fe: \$2110. 1hora 52 minutos. Un peaje.

Santa Fe- Melincué: \$3320. 3 horas 25 minutos. Dos peajes.

Peaje \$100. (Autopista Santa Fe, 2022)

Índice de inflación esperado para el 2022: 53,9%. (bcra.gov.ar, 2022)

Empleado: \$170000 sueldo bruto aproximado mensual.

Figura 4: Costos por actividades

Código	Tipo de insumo.	Costo	Total
A.1.1.1.1.	Nafta Peaje	\$4220 \$200	\$4420
A.1.1.1.2.	Nafta Peaje	\$4220 \$200	\$4420
A.1.1.1.3.	Nafta Peaje	\$10860 \$600	\$11460
A.1.1.1.4.	Nafta Peaje	\$10860 \$600	\$11460
A.1.1.1.5.	Nafta Peaje	\$6640 \$400	\$7040
A.1.1.2.1. A.1.1.2.2.	RR.HH.	\$170000	\$170000 mensuales.
A.1.1.2.3.	Nafta Peaje	\$4220 \$200	\$4420
A.1.1.3.2.	Nafta Peaje	\$10860 \$600	\$11460
A.1.1.4.1.	Nafta Peaje	\$17720 \$800	\$18520

Analizando la totalidad de los costos, se incluirá el índice de inflación esperado para el 2022 de 53.9%. (bcra.gov.ar, 2022).

Figura 5: Costos finales

Costo total a la fecha 01/2022.	\$73200
Índice de inflación estimado para el 2021 de 53,9%.	\$39454.8
Costo total aproximado 2022.	\$112654,8

En los valores presentados anteriormente no está incluido el sueldo bruto de la incorporación al equipo de sistemas del nuevo empleado ya que será un costo que deberá afrontarse cada mes.

IV.2.4.- Plan de comunicación y facilitación de acceso a la propuesta

La difusión de la propuesta se desarrollará a través de comunicación externa e interna.

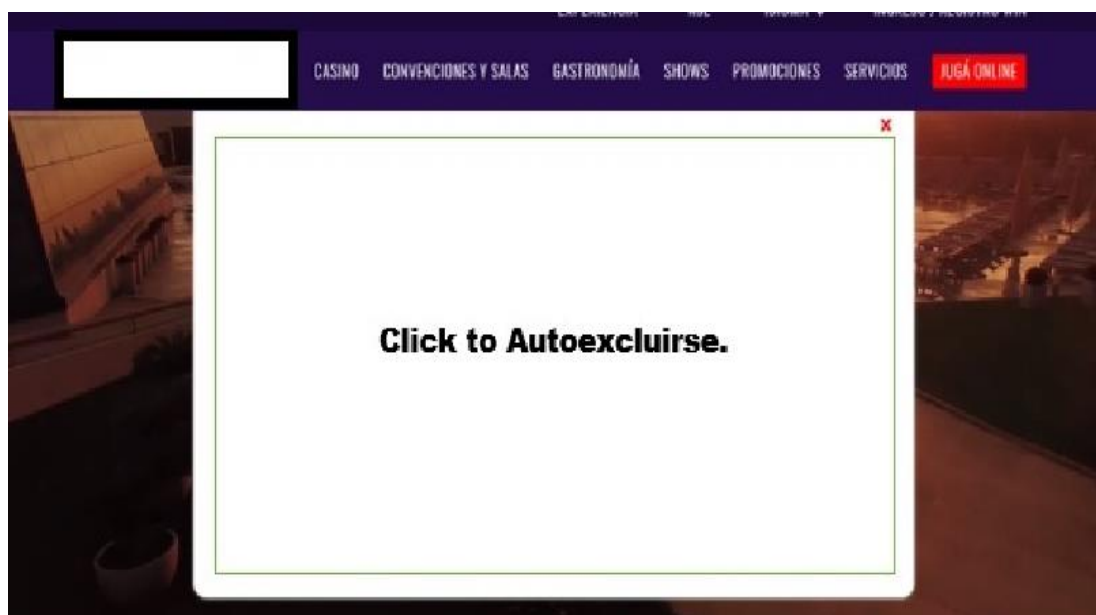
Comunicación externa:

Desde el comienzo del programa, la Dirección de Casinos y Bingos exige a los concesionarios la colocación en los accesos a las salas de juego (en letra y lugar visibles) la leyenda “El jugar compulsivamente es perjudicial para la salud”, como así también la entrega de folletos por parte de los fiscalizadores, informando sobre los riesgos del juego inmoderado, ofreciendo asesoramiento, recibiendo consultas y/o brindando ayuda respecto a la patología. Esto continuara, incorporándole la propuesta presentada en este trabajo.

Ahora bien, la propuesta de mejora profundizara en este aspecto, difundiéndola y facilitando su realización. La manera que esto se llevará a cabo será a través del “Click to autoexcluirse”, que se encontrará en la página web de los casinos. El “Click to” es un formato publicitario basado en una imagen estática colocada sobre el player de video alentando al usuario a hacer clic sobre dicha imagen y poder ver cómo podrá descargar desde su celular la aplicación a través de la cual llevará adelante la autoexclusión. En el caso que la persona ingrese a través de la computadora, y no desde el celular, el player mostrará un código QR que actuará como enlace entre la computadora y el celular para bajar la aplicación que le permitirá realizar la autoexclusión.

A continuación, se muestra la imagen con un ejemplo de lo que se intenta llevar adelante.

Figura 6: Imagen a modo de ejemplo de páginas web de casinos



Si bien el sitio web de los casinos recibe más visitas que la página de Lotería, esta contará al desplegar la pestaña de Juego Responsable, en caso de hacerlo desde un celular, con un link que redirigirá a la persona para la descarga de la aplicación. En caso de hacerlo desde una computadora contará con el código QR que podrá escanear con su celular.

Toda esta información será dada a conocer por un representante de Lotería entrevistado por un medio de televisión local. La entrevista podrá ser realizada en cada casino, junto con un representante del casino, publicitando la propuesta que tendrá la buena predisposición de los concesionarios.

Comunicación interna:

Se llevará adelante en los seminarios realizados con fiscalizadores. Una vez puesta en funcionamiento todo el sistema, los resultados de la propuesta se informarán con él envío de una circular a quienes participaron en la misma. Se agradecerá por formar parte de la propuesta para seguir mejorando el programa.

IV.2.5.- Evaluación y monitoreo

Para llevar adelante la tarea de evaluación y monitoreo de la propuesta de mejora, resulta útil la identificación de indicadores que, faciliten el seguimiento de las acciones realizadas y los resultados obtenidos. Las evaluaciones correspondientes se realizarán en las distintas etapas para ir evaluando si hay una correspondencia entre medios y fines de la propuesta bajo análisis.

Como ya se mencionó en actividad 5 tarea 1, en esta etapa se relevarán datos que permitirán cuantificar información respecto a los nuevos patrones que arroja este proceso. Serán relevados: N° de personas que realizan la autoexclusión, se contrapondrán los registros de demandas online versus demanda presencial. Se monitoreará, en un principio, el tiempo de duración del proceso online. El objetivo de la toma de datos y medición será no solo la contrastación de datos, como se mencionó anteriormente, sino que dará la posibilidad de identificar posibles nudos que pueden surgir en el proceso y de esa manera encarar la mejora de los mismos.

Indicadores:

Todos los indicadores se medirán considerando a cada casino como poblaciones diferenciadas.

- Números de autoexclusiones online.
- Números de autoexclusiones presenciales.
- Lugar de origen del autoexcluido.
- Tiempo de realización de la autoexclusión online.
- Números de autoexcluidos que migraron a la modalidad online.

Considerando las tendencias vigentes, se tendrán en cuenta la migración de modalidad. La recolección de estos datos se podrá realizar a través de una ampliación del formulario online² que podrá incluir entre las preguntas de la encuesta (ya existente en el sistema) la pregunta abierta: ¿Por qué eligió esta modalidad de autoexclusión? Ya que si bien la APP puede facilitar a las personas la autoexclusión y puede tener un impacto sobre el que la propuesta no actúa directamente hay que recordar que no tiene como objetivo la

² Formulario que en un futuro podrá plantearse como un registro administrativo <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-Podcasts>. Edición N°8 ¿Qué son los registros administrativos? Entrevista a Pedro Lines, director técnico del INDEC.

migración de la modalidad presencial a la online. De acuerdo a lo expresado por los autoexcluidos, se hará foco o no en los seminarios a fiscalizadores.

Se relacionará la evaluación y la planificación, permitiendo al grupo de trabajo reconducir la propuesta original cuyos resultados no son los esperados. Se llevará adelante una verificación constante en qué medida la propuesta ha producido impactos.

Finalmente se realizará una evaluación integral; en la cual se evaluará con apoyo de los indicadores todo el trabajo realizado, la predisposición de los tres casinos, la participación de los fiscalizadores y su implicancia en los beneficiarios de la propuesta. La propuesta de mejora será monitoreada de forma permanente permitiendo reconducirla en cualquier momento.

IV.3.- Caja de herramientas

Si bien, en el presente trabajo se reestructuro el sistema de autoexclusión, eso no limita contar con otras herramientas que permitan acompañarla. Entre otras ideas planteadas se puede visualizar que:

Si bien la regulación de los juegos de azar es mantenida en la órbita de los poderes provinciales, un registro nacional de autoexclusión sería beneficioso que sea único en todo el país como así sucede en Reino Unido. Al no existir esta unificación, el jugador al encontrarse con la negativa de poder ingresar a los casinos de su provincia y producto de su adicción decidiría viajar y jugar en otras salas de otras provincias. Como lo plantea Elster (2022) “las pasiones y deseos compulsivos pueden ser tan fuertes como para llegar a hacer a un lado cualquier valoración de las consecuencias”, “...el deseo de satisfacción inmediata es tan intenso que difícilmente pueden surgir consideraciones sobre costes y riesgos asociados.

Como ya se dijo, el sistema de autoexclusión niega la entrada de las personas que decidieron que se les impidiese el ingreso a los casinos. De todas formas, puede suceder que el autoexcluido no sea reconocido por personal de casino y entre a la sala. Si, una vez dentro sigue sin ser reconocido, debe aclararse, al realizar la autoexclusión, que en el caso de jugar y ganar un premio mayor no podrá ser cobrado. Vale aclarar que, si se obtiene un premio grande, el jugador cobra con un pago manual, es decir que se paga por ventanilla y se tiene que presentar DNI donde se constatará que la persona está autoexcluida y el premio quedará anulado.

En cuanto al 0800, la línea telefónica de atención a jugadores compulsivos, presenta limitaciones. Funciona solo por la mañana y no se brinda cobertura completa. Se considera que estas líneas de ayuda deben estar disponibles las 24 horas de los 365 días del año.

Como lo planteo la American Gaming Association en 2003 (Brizuela, 2008), los autoexcluidos tendrían que ser excluidos de listas de mailing o promocionales y deberían serle revocados ciertos privilegios, como la obtención de beneficios por pertenecer a un club de jugadores, entre otros privilegios propios de cada casa lúdica.

Así también y para finalizar se retomará el artículo “Problem Gambling in Europe Challenges, Prevention, and Interventions” (2009), donde se pueden considerar otras herramientas:

son muchas las acciones e iniciativas que se llevan a cabo como medidas preventivas en relación con el juego. Los ejemplos más comunes de estos es incluir la sensibilización general (por ejemplo, campañas de educación pública a través de anuncios en televisión, radio, periódicos); prevención específica (por ejemplo, programas de educación específicos y campañas para poblaciones particularmente vulnerables como adultos mayores, adolescentes, grupos étnicos minorías, etc.); sensibilización dentro de los establecimientos de juego (por ejemplo, folletos y volantes que describan los problemas con el juego, señales de advertencia indicativas, donde se puede encontrar ayuda para los problemas, etc.); materiales de capacitación (por ejemplo, videos de capacitación sobre problemas con el juego que se muestran en las escuelas, bolsas de trabajo, etc.); capacitación del personal de la industria del juego (por ejemplo, capacitación de gerentes de establecimientos, y aquellos que realmente interactúan con jugadores como croupiers); y prevención a través de Internet (por ejemplo, el desarrollo, mantenimiento y vinculación de problemas con el juego sitios web). Los programas de educación y prevención también deben estar dirigidos a niños y adolescentes junto con otros comportamientos potencialmente adictivos y dañinos (por ejemplo, fumar, beber y consumo de drogas) (Griffiths, Hayer, y Meyer, 2009)

V.- Reflexiones finales

A los fines de este trabajo se hizo referencia a Emilio Graglia (2004) para definir a las políticas públicas como “proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad” (p. 19). No dejando lugar a dudas que las políticas públicas son importantes por dos razones: “1) porque su responsable principal es un Estado, a través de un gobierno y una administración pública, y 2) porque su primera destinataria debe ser una sociedad por medio de sus sectores integrantes.” (Graglia, 2012, p. 20).

Este trabajo se dirigió, entonces, a un tiempo y un lugar determinado: la provincia de Santa Fe, para el período 2010-2020 y el análisis de las políticas públicas llevadas adelante por el gobierno provincial tendientes a paliar los efectos nocivos que puede desarrollar el juego lúdico, en virtud de la autorización de la apertura de los casinos en la ciudad de Melincué, Santa Fe y Rosario.

Ahora, las acciones para la atención de esta población minoritaria afectada, si bien guarda continuidad en los diez años de análisis no muestra modificaciones para seguir contribuyendo con la generación de soluciones a la problemática. Manteniendo vigentes los dispositivos que se habían creado en 2010. Sin embargo, en cuanto a las nuevas iniciativas de políticas públicas en este nivel, permanece inexploradas. La dinámica propia de la evolución de toda política pública se asoma tíbiamente.

Si bien se ha señalado que este trabajo partía de la noción de política pública aspirada por Emilio Graglia, el análisis muestra ciertos patrones orientados a la definición ofrecida por Aguilar Villanueva (1993) donde no solo puede existir una inacción involuntaria por parte del gobierno sino también pueden decidir no intervenir. “Una política puede ser la de no actuar, la de dejar hacer y dejar pasar. Esta inacción voluntaria tiene entre sus varios efectos redefinir el ámbito gubernamental, modificando las expectativas sociales respecto del gobierno.” (p. 28)

Así como también la concepción desarrollada por O'Donnell y Oszlack (1976):

Al termino “política estatal (o publica) en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. La política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas,

manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permite inferir la posición, agregaríamos, predominante, del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. (O'Donnell y Oszlack, 1976, p. 21)

Entendiendo, que la intencionalidad depende de quienes definen la orientación general de las iniciativas de política pública a nivel provincial sobre la cuestión socialmente problematizada.

Para continuar, se debe tener en cuenta que, si bien la metodología utilizada para realizar este trabajo fue principalmente la observación participante de las autoexclusiones en los casinos de la provincia de Santa Fe; al avanzar en el estudio comparativo se tuvo grandes limitaciones concentradas en la obtención de datos de la gestión de los gobiernos de otros países vinculadas a la ludopatía.

Ahora bien, centrado en los objetivos específicos y con la intención de ahondar en las particularidades propias del rediseño de la problemática vinculadas a los casinos santafesinos; se efectuó el análisis comparado con otros países que llevaron adelante políticas propias a la temática analizada y que poseen considerables diferencias en cuanto a sus características políticos-institucionales. Sin embargo, se identificaron posibles alternativas que fueron desarrolladas al amparo de estudios sobre la temática abordada, capaces de ser gestionadas en los casos santafesinos. “Seguramente el argumento más poderoso a favor de las nuevas formas de hacer las cosas es la experiencia de ver aquellos nuevos métodos funcionando.” (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2006, p.137)

En cuanto a la búsqueda de las posibles propuestas de mejora, un primer aspecto a tener en cuenta, y que de alguna manera sirve de soporte para considerar las demás cuestiones, es que esta política está destinada a intervenir en una arena política compleja pero certera. Por esto se infiere que debe haber sido tratada como una iniciativa de una vez y con perspectiva a largo plazo. De acuerdo a la concepción de política pública como un proceso social complejo, lo contrario aparece como la norma, debiendo esta política concebirse a sí misma como un proceso en continúa redefinición a través de la identificación de lo que debe continuar, ajustarse o dejarse de lado.

De esta premisa general se desprende una reflexión más específica. Tanto el Ministerio de Economía y el Ministerio de Salud deberían articular políticas en pos de dar respuestas a personas con adicción al juego. Ya que más allá del trabajo en conjunto

basado en la difusión del 0800 para consultas, contención, y derivación de eventuales casos, se consideran ambas instituciones vectores de apoyo fundamentales, con un gran desafío por medio de coordinación e integración política en busca de un objetivo en común. Dicha lógica de permeabilidad entre los ministerios nombrados, no fue analizada en este trabajo.

Ahora sí, la buena noticia es que la implementación del rediseño de la política sobre la cual se apoyó la realización de este trabajo, ya cuenta con la mayor parte de la arquitectura institucional, por lo que el desafío es poner en funcionamiento los mecanismos que los hagan plenamente útil. Es decir, que no se buscó dar marcha atrás con todos los dispositivos que se habían creado para tal fin. Aunque si se cree fundamental que la autoexclusión continúe realizándose por personal de Lotería y, en el caso del Casino de Melincué vuelva su realización a manos de Lotería.

La propuesta de cambio tiene como eje al proceso de solicitud de autoexclusión en la modalidad de demanda personal como online; y la autonomía de esta última modalidad en torno de este proceso. Estos dos ejes están pensados como complementarios ya que tanto uno como el otro estarían estandarizados. Y si bien el rediseño capto la necesidad de implementar la autoexclusión online en consonancia con el juego en dicha modalidad, hay que tener en cuenta las cuestiones vinculadas a la teoría de la racionalidad presentada por Jon Elster.

En su obra “Ulises desatado” (2002), Elster se apoya en la perspectiva dual de fundamentos racionales y mecanismos de precompromiso, en construcción de una teoría de las restricciones. El estudio de la autoexclusión no ha escapado a esta teoría, como se demostró. Es decir que “las pasiones pueden servir como medios para precomprometerse contra las tentaciones”. (Elster, 2002, p.313). Así como también puede aparecer la idea de precompromiso, el cual debe ser adquirido con antelación, haciendo que ciertas acciones sean imposibles de realizar. Indirectamente se ha considerado a la autorrestricción como el deseo que puede tener un individuo de crearse obstáculos, ya sea para elecciones futuras o para algunas alternativas concretas. El cómo, en este caso, es excluirse de la posibilidad de ingresar a las salas de juego. La persona que intenta resistir el deseo compulsivo de jugar, normalmente necesita que alguien lo supervise para no caer en la tentación. En esta instancia entra en escena el paternalismo llevado adelante por el estado a través de la Caja de Asistencia Social.

De esta forma se estableció que el factor crítico principal abordado fue la demanda espontánea de autoexclusión, en cualquier momento y lugar, permitiendo aprovechar el

momento de raciocinio que se presenta en personas con estas patologías. Es por ello que fue necesario echar luz sobre cuestiones propias al funcionamiento de la autoexclusión y posteriormente describir la propuesta de mejora. Constituyéndose en un dispositivo con una visión más dinámica del proceso y que al mismo tiempo les permita a los sujetos tener mayor autonomía y aprovechar los momentos en los cuales se decide “quemar las naves” en pos de futuras faltas de autocontrol. Vale la aclaración que tanto la autoexclusión presencial como online, son dos alternativas que generan el mismo producto.

Otro aspecto concerniente es la generación, donde no existen, y la puesta en funcionamiento, de mecanismos capaces de captar la necesidad de corrección de la política que se está desarrollando. Teniendo como objetivo el apuntalar la evolución adecuada de la política pública que busca cumplir con su razón de ser.

Unas últimas consideraciones finales pueden ser efectuadas, reforzando ciertos aspectos que han sido convenientemente discutidos en la literatura tratada a partir del análisis de Medellín Torres, el cual da cuenta de que la estructuración de las políticas, cada avance de la política se produce por cada nuevo contexto que se genera. Desde la intencionalidad de las alturas del Estado y del gobierno, hasta los pequeños lugares de los usuarios y beneficiarios de la intervención estatal, pasando por los funcionarios (públicos y privados) responsables de la planeación, la coordinación, la ejecución y el control de esas políticas. Pero los contextos no son permanentes. (Medellín Torres, 2004, p 31). Es decir, que todo proceso de estructuración de las políticas públicas, emergen como elementos claves para asegurar la producción y reproducción de las políticas públicas.

Conclusión

Como pudo dar cuenta este trabajo, las políticas públicas destinadas a prevenir o a dar con la solución a la adicción al juego, están aún en pañales. Si bien la autoexclusión se realiza en la Provincia de Santa Fe, como en otros lugares del mundo, todavía en algunos territorios no se encontró la voluntad de quienes deberían asegurarse de llevar adelante evaluaciones sistemáticas de los resultados que este sistema produce, y reconducir dicha política para lograr los objetivos que se plantea sin que se constituya en un “bote de basura”, en un proceso decisorio cambiante y caprichoso como lo plantearon Cohen, March y Olsen (1972). Así como también, probablemente sería correcto prevenir antes que curar, lo cual resulta más rentable tanto para el gobierno como para la persona que sufre esta problemática.

Aun con la legislación existente, la atención a esta población silenciosa parece ser ignorada. Pero lo que se pone en crisis es el derecho a la salud, no sólo del adicto sino también de su entorno que se encuentra sin la contención del estado. El gobierno tiene registro de las personas que expusieron su problema autoexcluyéndose, y no agota este recurso para actuar como la legislación vigente lo dictamina.

Es por esto, que esta política pública necesita ser revisada y requiere considerar los nuevos desafíos que plantea el juego online que mantiene a sus usuarios en el anonimato dejando en jaque a el sistema de autoexclusión. Las plataformas de apuestas en línea generan un nuevo reto, ya que dejan en desuso las regulaciones vigentes de aplicación a casinos físicos.

Tales políticas no buscan asegurar la rentabilidad de los privados. El estado debe asegurar que estas actividades no se lleven a cabo a expensas de los usuarios. Si bien, la concesión de los casinos resulta beneficiosa para la sociedad en muchos aspectos por el ingreso de recursos en las arcas públicas, también se debe sopesar su contracara, sus riesgos; para prevenir y mitigar los aspectos negativos derivados de esta actividad. Se debe recordar, sin dejar lugar a dudas, que las políticas públicas son “proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad” (Graglia, 2004, p. 19).

Así como hay personas que piden ayuda al estado, se puede inferir que hay individuos que no solicitan esta protección, y que es un universo mucho mayor. Se logra deducir que existe un grupo de esta población que pueden sostener un tratamiento en instituciones privadas y otras que no. Es por este motivo que el Estado debería contar con

un sistema eficiente para garantizar la prevención o la recuperación de las personas con adicción al juego, en especial de aquellos que carezcan de los medios suficientes para solventar un tratamiento en asociaciones que abordan estas problemáticas.

En el caso concreto de la Provincia de Santa Fe, el gobierno cumple un papel fundamental al plantear las reglas de juego, aun cuando son los individuos quienes deciden llevar adelante o no la inscripción a este sistema. Tal como lo hizo Ulises al atarse al mástil del navío y sobrevivir a las sirenas o ser devorado como quienes se dejaban seducir por estas.

Finalmente, se considera que a pesar de los elementos que podrían faltarle al sistema de autoexclusión, es una herramienta fundamental para alcanzar soluciones a los problemas relacionados con el juego. Aun así, no se debe desatender la idea que las políticas públicas pueden verse de forma estática en términos analíticos, pero es un fenómeno dinámico al que hay que vigilar.

Referencias:

- Academic.com. Ulises y las Sirenas. (s.f.). Recuperado el 2 de marzo de 2021 de:
<https://es-academic.com/dic.nsf/eswiki/1461281>
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1992). La hechura de las Políticas. Miguel Ángel Porrúa. México.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Asociación Alavesa de Jugadores en rehabilitación (ASAJER) (2013). Ludopatía y Salud Mental. España. Recuperado el 23 de noviembre de 2021 de:
http://www.onlinezurekin.net/archivos/revista/revista21_cas.pdf
- Autopista Santa Fe (2022). Recuperado el 3 de febrero de 2022 de:
<https://autopista.santafe.gov.ar/>
- Banco Central de la República Argentina (2022). Recuperado el 8 de febrero de 2022 de: <http://www.bcra.gov.ar/>
- BERMEJO PRESA, Patricia (2020). Juegos de azar en el Reino Unido. Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Londres. Recuperado el 9 de feb. de 2022 de: <file:///C:/Users/Lucrecia/Downloads/DOC2020851796.pdf>
- Betting & Gaming Council (s.f.). Reino Unido. Recuperado el 7 de enero de 2022 de:
<https://bettingandgamingcouncil.com/sense-self-exclusion-scheme>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Observatorio Parlamentario (2014). Políticas Públicas Asia – Pacífico. Conozca cómo Australia busca poner atajo a la ludopatía en los casinos. Recuperado el 28 de enero de 2022 de:
<https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/australia-ludopatia-casinos>
- BRIZUELA, J. y CIA, A. (2008). Manual de Juego Responsable, Argentina, A.L.A.J.A.
- CARO, M. A. (2018). Ventajas, limitaciones y potencialidades de la Teoría de la Elección Racional en el estudio del Crimen. Editorial: Universidad Central. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Pág. 5. Repositorio Institucional CONICET Digital. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/98563>
- COHEN, M., Match, J., Olsen, J., (1972). A Garbage Can Model Of Organizational Choice. Administrative Science Quarterly. SAGE.

- COMISIÓN EUROPEA (2011). Libro Verde. Sobre el juego en línea en el mercado interior. Bruselas.
- Diario Digital Nueva Tribuna España (18 de octubre de 2021). Países donde más se juega al casino físico y online. Madrid. Recuperado el 4 de febrero de 2022 de: <https://www.nuevatribuna.es/articulo/varios/paises-donde-mas-juega-casino-fisico-online/20211018181606191982.html>
- DOMÍNGUEZ PACHÓN, María Jesús (2018). Apuestas, loterías y juegos de azar en la cultura China. Escuela Universitaria de Trabajo Social. Universidad de León. Recuperado el 4 de febrero de 2022 de: <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/13259/Apuestas%20loterias%20y%20juegos%20de%20azar.pdf;jsessionid=621CBE3BE474582268D881F77B56D4BB?sequence=1>
- ELSTER, J. (2002). Ulises Desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromisos y restricciones. Barcelona: Gedisa.
- EISENHARDT, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. Academy of Management Review. Vol.14. N° 4. P.p. 532 -550. Recuperado el 25 de noviembre de 2021 de <https://www.uio.no/studier/emner/matnat/ifi/INF5571/v15/timeplan/ar-docs/eisenhardt-1989.pdf>
- El Día Diario Digital (27 de enero de 2008). La creciente adicción de Asia al juego de apuestas. Recuperado el 17 de enero de 2022 de: <https://www.eldia.com/nota/2008-1-27-la-creciente-adiccion-de-asia-al-juego-de-apuestas>
- Geografía Infinita (2018). Los casinos más grandes del mundo. Recuperado el 18 de enero de 2022 de: <https://www.geografiainfinita.com/2018/07/los-casinos-mas-grandes-del-mundo/>
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2014). Economía. Lotería y juegos de azar. Juego Responsable. Recuperado el 11 de octubre de 2021 de: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/192770/\(subtema\)/93784](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/192770/(subtema)/93784)
- GRAGLIA, J. E. (2004). Diseño y gestión de políticas públicas. Hacia un modelo relacional. Córdoba. Editorial De la Universidad Católica de Córdoba.

- GRAGLIA, J. E. (2012). En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas. Buenos Aires. Asociación Civil Estudios Populares. Fundación Konrad Adenauer Argentina.
- GRIFFITHS, M., HAYER, T. & MEYER, G. (2009). Problem Gambling in Europe Challenges, Prevention, and Interventions. Springer.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 Censo del Bicentenario.
- La voz de Mazarrón (24 de diciembre de 2020). Empresa de medios de comunicación en Mazarrón. Legislaciones opuestas para temáticas similares en los diferentes países europeos. Recuperado el 6 de enero de 2022 de: <https://lavozdemazarron.com/index.php/noticias/3817-legislaciones-opuestas-para-tematicas-similares-en-los-diferentes-paises-europeos>
- Legislatura de la Provincia de Santa Fe. (30 de noviembre de 2001). Ley 11998. Pág. 1 – 8. Santa Fe, Argentina. Recuperado el 10 de octubre de 2021 de: <https://www.santafe.gov.ar/normativa/item.php?id=108466&cod=ea6d9e25a3bd17bfed8f622d43c17d66>
- LINNET, J. (2009). Gambling in Denmark. In G. Meyer, T. Hayer & M.D. Griffiths (Eds.), Problem Gaming in Europe: Challenges, Prevention, and Interventions. New York: Springer.
- Lotería de Santa Fe. (2019). Juego responsable. Recuperado de: <https://www.loteriasantafe.gov.ar/index.php/juego-responsable>
- Manual Diagnóstico Y Estadístico De Los Trastornos Mentales (1983) de H.A. APA (American Psychiatric Association) Washington, D.C.
- MEDELLIN TORRES, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. CEPAL. Serie Políticas Sociales.Nº93. Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6082/1/S047566_es.pdf
- O'DONNELL, G. & OSZLACK, O. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación. CEDES. CLACSO.
- Organización Mundial de la Salud. (2018). Salud mental: fortalecer nuestra respuesta. Recuperado el 9 de abril de 2021 de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>

- Organización Mundial de la Salud. (2017). Foro de la OMS sobre alcohol, drogas y comportamientos adictivos. Recuperado el 6 de junio de 2019 de: <https://www.who.int/es/news-room/events/detail/2017/06/26/default-calendar/who-forum-on-alcohol-drugs-and-addictive-behaviours>
- PASQUINO, G. (2004). Sistemas Políticos Comparados. Buenos Aires: Prometeo Libros. Cap. 2.
- PEDROZA FLORES, R. (septiembre de 2000). Teoría de Juegos e Individualismo Metodológico de Jon Elster. Cinta de Moebio. N°8. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile.
- SÉNECA, L. A. (aprox. 4 a.C.-65 d.C). Sobre la Ira. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 1999. Traducción directa del latín por Francisco Navarro y Calvo.
- SIGLO XXI de España Editores. (2020). Sobre Jon Elster. Recuperado el 21 de noviembre de 2021 de <https://www.sigloxxieditores.com/autor/jon-elster/>
- Subsecretaría de la gestión pública y del proyecto de modernización del estado (2006). Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública. Carta Compromiso con el ciudadano. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- REVISTA REDES (2013). Edición Especial. 75 años Lotería de Santa Fe.
- REVISTA REDES (septiembre de 2014). Año III – N° 12. Lotería de Santa Fe.
- Ruta0.com (2022). Buscador de rutas. Recuperado el 3 de febrero de 2022 de: <https://www.ruta0.com/>
- SUBIRATS, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- The Danish Gambling Authority (2020). Technical requirements – online casinos and Betting. Recuperado el 6 de enero de 2022 de: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/es/search/?trisaction=search.detail&year=2020&num=141>
- THE ECONOMIST (3 de febrero de 2014). The house wins. Recuperado el 7 de enero de 2022 de: <https://www.economist.com/graphic-detail/2014/02/03/the-house-wins>

