



**UNL • FACULTAD
DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS**

**Qué significa jugar. La configuración de los juegos de azar como un
problema público en la Provincia de Santa Fe (2000-2024)**

Astor José Borotto

Director: Dr. Ernesto Meccia

Santa Fe, febrero de 2026

Tesis presentada con el fin de cumplimentar los requisitos para la obtención del
título de Doctor en Estudios Sociales de la Facultad de Humanidades y Ciencias
de la Universidad Nacional del Litoral

Agradecimientos

Un trabajo de investigación es un trabajo colectivo. La elaboración de esta tesis no hubiera sido posible sin el soporte material, intelectual, logístico y emocional de las siguientes instituciones y personas a las que quisiera agradecer especialmente.

Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas por financiar esta investigación a través del programa de becas doctorales. En un contexto aciago para la Ciencia Pública Nacional esperamos que esta tesis sume valor a la prestigiosa producción científica nacional y aporte conocimiento que contribuya al bienestar colectivo.

A la Universidad Nacional del Litoral por ser espacio de formación crítica, de estímulo intelectual, de comunidad y de solidaridad colectiva.

A mi director, Ernesto Meccia. Por acompañar, estimular y saber canalizar el pensamiento sociológico con mucha generosidad, paciencia, dedicación, sagacidad y, también, humor en estos (ya) más de diez años que trabajamos juntos.

A Esteban Grippaldi por sus dedicadas lecturas, su generosidad y su guía en el camino de la sociología.

A Sebastián Pereyra por sus generosos comentarios durante la producción de esta tesis.

A mis colegas becaries, investigadores/as y al personal del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral especialmente a Gabi, Pame, Leila, Angi y Sacha por las reflexiones compartidas, el aguante y por hacer placentero el tránsito cotidiano por el doctorado.

A los/as docentes y compañeros/as del Doctorado en Estudios Sociales de la Facultad de Humanidades y Ciencias y de otros doctorados en los que participé por los intercambios y discusiones que nutrieron este trabajo.

La participación en diferentes grupos de investigación fue central para dar forma a las ideas que componen esta tesis. Agradezco a los integrantes de los proyectos de investigación “Sufrir. Un estudio comparativo de narrativas sobre vulnerabilidad social en contextos de subjetividades líquidas” e “Intersecciones. Análisis de itinerarios biográficos de personas en situación de sobre-vulnerabilidad social” de la Universidad Nacional del Litoral. Al Grupo de Estudios Sociales sobre Fármacos y Diagnósticos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, especialmente a su directora Eugenia Bianchi. Al programa de becas Saint Exupéry que financió una estancia en el Groupe d'étude des méthodes de l'analyse sociologique de la Sorbonne y especialmente a Marie Trespeuch que guio reflexiones que conforman este trabajo. A las personas que generosamente comentaron mis producciones en los congresos, jornadas y publicaciones en que participé.

A todas las personas que colaboraron con esta tesis accediendo a entrevistas y a los trabajadores y trabajadoras del Archivo de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe y el Archivo Histórico del Concejo Municipal de Santa Fe.

A Leila, Agus, Caro y Angi, entrañables amigos que la facu me dio y que siempre acompañaron con amor, humor, agudeza intelectual y un poco de drama.

A mis amigos de Coronda que con sus experiencias de primera mano y sus preguntas me ayudaron a pensar el juego desde cerca.

A mi familia, soporte imprescindible en cada etapa de mi vida, especialmente a mis padres, Carina y José que me acompañaron, apoyaron e impulsaron en todos y cada uno de los proyectos que me propuse, aun cuando dudaran de su sensatez.

A mi tío Daniel y a Kevin por los contactos y materiales que me facilitaron desde Rosario.

A Valentina por el cariño y por ayudarme con infinita paciencia y dedicación en el juego de elegir palabras.

A todas las personas que me acompañaron, escucharon, leyeron y sostuvieron durante todos estos años.

Índice

Agradecimientos.....	1
Introducción	7
1. Esto (no) es un problema público.....	7
2. Los juegos de azar. Un mercado en expansión bajo sospecha	9
2.1 Primera ola. La conformación de las loterías nacionales.	9
2.2 Segunda ola. La diversificación de la oferta de juego y la expansión de los casinos.....	13
2.3 Tercera ola. La expansión del juego <i>online</i>	18
3. El estado de la cuestión.....	21
3.1 Aportes clásicos de las Ciencias Sociales al estudio de los juegos de azar	21
3.2 Aportes contemporáneos de la sociología de los juegos de azar	23
4. Contexto conceptual. Los juegos de azar como un problema público	27
4.1 Los problemas públicos como marcos interpretativos de la realidad	28
4.2 El carácter procesual de los problemas públicos	29
4.3 Las arenas públicas como escenario de desarrollo de los problemas públicos.....	31
4.4 La estabilización de los problemas públicos.....	32
4.4.1 Generación de evidencia sobre un problema.	32
4.4.2 La puesta en relato.....	33
4.4.3 Las políticas públicas y la legislación como mecanismos de estabilización.	34
5. Objetivos	35
6. Metodología	35
6.1 Estrategia de producción de datos	37
6.2 Estrategia de análisis de datos.	41
6.2.1 Análisis sincrónico del caso	41
6.2.2 Análisis diacrónico del caso.....	42
6.2.3 Algunas reflexiones metodológicas. De observador externo a participante del problema.	43
7. La estructura de la tesis.....	45
CAPÍTULO I. Primera etapa. El juego entre dos paradigmas de problematización: la oportunidad perdida y la negatividad constitutiva	47
1. Introducción.....	47
2. El sinuoso camino de los garitos a los casinos	47
2.1 El origen de una cruzada personal contra el juego clandestino	48
2.2 Alinear actores, intereses e ideas para legalizar los casinos	49
2.3 La media sanción de la ley de casinos y la emergencia pública de un polo crítico	53
2.4 Marchas, estancamientos y contramarchas de un proyecto controvertido	54
2.5 La sanción de la ley de casinos en un acuerdo contrarreloj	58
3. Marcos de problematización pública en disputa durante el debate por la legalización de casinos	60
3.1 Marcos de problematización favorables a la legalización de salas de juego. El juego como oportunidad perdida	60
3.1.1 El juego en Santa Fe: una realidad inevitable	61
3.1.2 Delinear los límites la problematicidad. El juego clandestino y extraprovincial como problema fiscal y legal	63
3.2 Contraenmarcamiento. El juego como fenómeno inherentemente negativo	67

3.2.1 El juego como la antítesis de la sociedad buena.....	68
3.2.2 La problematización del juego a través de la configuración de una población vulnerable: los pobres	70
3.2.3 El juego patológico: un marco de problematización incipiente	73
4. La estabilización del problema del juego en un dispositivo de comercialización. Un juego productivo, transparente y que cuide a los pobres.....	76
4.1 Poner el juego a trabajar para la sociedad. El juego integrado al ciclo productivo.....	77
4.1.1 El desarrollo turístico como justificación de los casinos	77
4.1.2 La utilidad social del juego a través de la fiscalidad.....	81
4.2 Transparentar el juego a través de la privatización y los dispositivos de control	83
4.3 Confinar el juego para proteger a la población vulnerable	85
5. Conclusiones del capítulo	87
<i>CAPÍTULO II. Segunda etapa. La reconfiguración psicomédica de la problematización del juego en el nuevo escenario lúdico santafesino.</i>	<i>88</i>
1. Introducción	88
2. La reglamentación e implementación de la ley de casinos	89
2.1 Reflujos de las resistencias a los juegos de azar en la implementación de la ley de casinos.	89
2.2 La construcción de legitimidad de los casinos en el encuentro con los problemas locales	93
2.2.1 Melincué. El casino como redentor de la decadencia ambiental y económica	93
2.2.2 Santa Fe. El casino como vector del desarrollo urbano	96
2.2.3 Rosario. El casino como contrapeso de la desigualdad urbana	99
3. Emergencia y movilización del paradigma psico médico del juego problemático	104
3.1 Organizaciones civiles y profesionales como promotores de la psico medicalización del juego problemático	105
3.2 Legisladores en la movilización de la ludopatía como problema público	111
3.3 Los actores comerciales en la promoción de una mirada medicalizada del juego problemático	118
4. El juego como un problema psico médico	122
4.1 Los marcos psico médicos. La problematización del juego en desde el prisma de la adicción	123
4.2 Modulación 1. La ludopatía como problema de salud pública.....	130
4.3 Modulación 2. La mirada de los proveedores de juego. El juego como entretenimiento y la ludopatía como residuo.....	132
5. La estabilización del marco psico médico	136
5.1 Las políticas sanitarias como dispositivo de articulación de compromisos.....	136
5.2 Una nueva población vulnerable: el jugador sin atributos.....	138
5.3 La ludopatía como un “problema público-privado”	140
6. Conclusiones del capítulo	141
<i>CAPÍTULO III. Tercera etapa. La ludopatía infantil y adolescente como problema público en la era digital</i>	<i>143</i>
1. Introducción	143
2. Las mutaciones del juego como problema: de disputa del campo político a problema de la sociedad.....	144
2.1 El juego online como herramienta de impugnación política	146
2.1.1 Denuncias a la legalización por decreto del juego en línea en Santa Fe.....	146
2.1.2 Vinculaciones de las redes de juego ilegal y actores políticos	148
2.2 Una nueva configuración del problema del juego: ludopatía, nuevas tecnologías y jóvenes.....	149

2.2.1 La salud mental como problema emergente de la pospandemia.....	149
2.2.2 La ludopatía al encuentro de una nueva población vulnerable: los niños/as y adolescentes	151
2.2.3 La legalización del juego online en Santa Fe	153
2.2.4 El estallido del problema de la ludopatía infantil.....	156
3. La ludopatía adjetivada por la infancia y la virtualidad	167
3.1 La expansión de la “ludopatía” en su vinculación con una nueva población vulnerable: los niños, niñas y adolescentes	167
3.2 La ludopatía en el territorio virtual	173
4. La ludopatía infantil y adolescente. Institucionalización de un fenómeno multidimensional.	174
5. Conclusiones del capítulo	178
Conclusiones generales	180
La centralidad de la arena legislativa, transferencias en la propiedad del problema y actores ausentes.....	180
Mutaciones en los marcos de problematización del juego y algunas reflexiones sobre los problemas públicos contemporáneos	182
La inscripción institucional del problema como mecanismo de estabilización	185
Balance metodológico, limitaciones y nuevas preguntas	185
Referencias bibliográficas	188
Anexo 1. Recaudaciones brutas en juegos de azar (2019-2024).....	199
Anexo 2 - Materiales.....	200
Anexo 3 - Proyectos de ley para legalización de casinos y bingos 2000-2001	208

Índice de tablas, gráficos e imágenes

Imagen 1. Recorte Diario El Orden. 19 de junio de 1930	12
Tabla 1. Recaudaciones de A.R.C.A. sobre apuestas en efectivo y apuestas online.....	20
Gráfico 1. Contexto conceptual.....	35
Tabla 2. Entrevistas realizadas.....	38
Gráfico 2 - Esquema para análisis diacrónico del caso.....	43
Imagen 2. Sesión Cámara de Diputados 21 de septiembre de 2000.....	51
Imágenes 3 y 4. Manifestaciones por el cierre de bingos en Rosario – Mayo de 2001.....	56
Imagen 5. “La plata del juego” en la Provincia de Córdoba.....	65
Imagen 6. Campaña de concientización de Asociación Civil Fuera de Juego en Monumento de la Bandera. Rosario. 23/4/2017	109
Imagen 7. Campaña de concientización en Plaza Pringles. Rosario. 2/12/2017.....	109
Gráfico 3 - Cantidad de proyectos de ley y mensajes que tematizan los juegos de azar según categoría - Periodo 2002 -2019.....	111
Imagen 8. Gráficos incluidos en la gacetilla de difusión a la prensa del Diputado Fabián Peralta.....	117
Imagen 9. Sección de “juego responsable” del sitio web de Lotería de Santa Fe.....	119
Imagen 10. Actividades de la “Semana del juego responsable” de Casino de Santa Fe.....	120
Imagen 11. Sala de auto exclusión de Casino de Santa Fe.....	120

Imagen 12. Estadísticas de autoexcluidos y personas en el “Programa de juego responsable” de Casino de Santa Fe.....	121
Cuadro 1. El perfil del ludópata.....	126
Gráfico 4. Cantidad de artículos periodísticos que tematizan los juegos de azar y las apuestas relevados en el período 2000-2024 (El Litoral, La Capital y total).....	143
Gráfico 5 - Cantidad de proyectos de ley sobre ludopatía por año ingresado en la Cámara de Diputados y Diputadas de Santa fe (2002-2024).....	157
Imagen 13. Charla “Apostar no es un juego”. Santa Fe. 25/6/2024.....	160
Imagen 14. Sitio de Lotería de Santa Fe para denuncias de juego ilegal.....	165
Imagen 15. Publicidad en sitio Bplay Santa Fe.....	166
Imagen 16. El juego compulsivo y los jóvenes.....	170
Imagen 17. Signos de alerta confeccionado por Colegio Calvario de Santa Fe.....	171

Introducción

1. Esto (no) es un problema público

Los juegos de azar y las apuestas son una práctica tan antigua como la humanidad. Ya en las sociedades mesopotámicas que existieron hace alrededor de cinco mil años antes de nuestros días se encuentran pruebas de la existencia de -como define Reith (1999) a los juegos de azar- rituales que convocan deliberadamente al azar como mecanismo para distribuir riquezas entre sus participantes. Tan primitivo como su existencia es su carácter controvertido evidenciado por los intentos de prohibición en el antiguo Egipto o en el imperio romano (Schwartz, 2006). Aunque la manera en que en nuestras sociedades contemporáneas se organizan, se practican o se interpretan los juegos de azar cambió profundamente, su lugar como objeto de tensiones morales se mantiene vigente. Una rápida mirada sobre los últimos dos siglos nos permite observar que las representaciones que problematizan a los juegos de azar como un pecado, un acto irracional, un delito o una patología son predominantes sobre aquellas que los conciben como una práctica socialmente valorable (Reith, 1999). Sin embargo, esta condición problemática no impidió que se constituya en la actualidad como una de las actividades comerciales de mayor crecimiento en las últimas décadas registrando en 2014 ingresos que la posicionan como la sexta actividad comercial a nivel global (Redon y Lebeau, 2020).

Esta tesis surge de -y se pregunta por- esta tensión entre una actividad cada vez más difundida e igualmente cuestionada. La inquietud sociológica sobre este tema se inserta en una trayectoria académica más amplia. Se origina en mi primera investigación en sociología que me acercó al mundo de los juegos de azar y concluyó en la tesina para obtener el título de grado en la Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional del Litoral titulada “No va más. Un estudio sociológico sobre carreras morales de jugadores problemáticos de juegos de azar recuperados” (Borotto, 2017). En ese trabajo analizamos las experiencias problemáticas de personas de la provincia de Santa Fe en el universo de las apuestas a través de sus relatos. Un hallazgo -en cierta forma lateral- movilizó mi interés hacia el tema de esta tesis doctoral. En la narración de sus trayectorias los/as entrevistados/as no establecían vínculos entre sus padecimientos y entidades colectivas como el Estado o los casinos a pesar de que la apertura de casinos en la provincia de Santa Fe a finales de la década del 2000 implicaba un quiebre en su manera de vincularse con los juegos de azar y las apuestas. Sus interpretaciones señalaban más bien carencias personales, experiencias traumáticas o patologías previas como los factores explicativos de sus experiencias problemáticas. Como resultado se configuraba un escenario donde convivía una oferta omnipresente de juego y, al mismo tiempo, un silencio público de los jugadores problemáticos. Comprender cómo surgen, se difunden, se vuelven socialmente disponibles

e incluso se institucionalizan los marcos interpretativos para pensar los juegos de azar es una inquietud sociológica y también política que está en el origen de esta investigación.

Estas inquietudes encontraron su canalización sociológica a través de la inmersión en el universo teórico-conceptual de la sociología de los problemas públicos. El ingreso a la obra de Joseph Gusfield, uno de los máximos referentes de esta escuela, se produjo a partir de las lecturas desarrolladas en el grupo de trabajo conformado en el proyecto de investigación “Sufrir. Un estudio comparativo de narrativas sobre vulnerabilidad social en contextos de subjetividades líquidas” dirigido por Ernesto Meccia entre 2017 y 2020 y financiado en el marco del Curso de Acción para la Investigación y Desarrollo (CAI+D) de la Universidad Nacional del Litoral. El trabajo en este proyecto generó reflexiones de central relevancia sociológica ¿Por qué algunos problemas que generan padecimientos subjetivos -en ocasiones muy profundos- son abordados como un asunto privado mientras que otros se convierten en problemas públicos? ¿Por qué algunas experiencias sufrientes llegan a ocupar las agendas públicas y dan lugar a la creación de políticas para solucionarlos mientras que otros nunca lo hacen? La perspectiva constructivista de la sociología de los problemas públicos ofrecía una respuesta provocadora y sociológicamente fecunda: la relación entre la magnitud de un fenómeno y la preocupación social es contingente. Por lo tanto, no es exclusivamente en las características objetivas de una situación donde hay que buscar la respuesta a estas preguntas sino en los procesos sociales de configuración de un asunto como tema de preocupación pública.

El abordaje local del fenómeno de los juegos de azar desde esta nueva perspectiva articuló un nuevo proyecto de investigación doctoral que obtuvo el financiamiento de CONICET y se inició en marzo del año 2020. A los pocos días de iniciada la beca doctoral la pandemia por COVID 19 no solamente modificó las dinámicas sociales, políticas, económicas y demográficas a escala global, sino que una lectura retrospectiva nos permite afirmar que tuvo consecuencias significativas sobre la problematización pública de los juegos de azar. La digitalización de las actividades cotidianas que devino del confinamiento sanitario tuvo como consecuencias -entre tantas otras más- la configuración de un escenario afín con la expansión de la oferta de juegos de azar a través de dispositivos móviles. El espectacular crecimiento de este mercado en el período pospandémico y su creciente visibilidad pública fueron contrastadas por la creciente preocupación social respecto a sus efectos principalmente en relación con los niños/as, adolescentes y jóvenes. De hecho, durante los años 2023 y 2024, el problema de la ludopatía infantil (Capítulo III) se convirtió en un problema público que colonizó la reflexión pública, movilizó debates y reclamos, produjo nuevas regulaciones y generó políticas públicas.

Si bien en el transcurso de los primeros años de esta investigación más de una vez me sentí incómodo frente a la pregunta, por cierto válida, de mis colegas respecto a por qué estudiar como un

problema público un tema que es representado como un problema privado o que no ha sido ni siquiera problematizado, los sucesos recientes evidencian uno de los rasgos centrales de los problemas públicos, esto es, su dinámica fluctuante, contingente e incluso azarosa. Como un río, su altura cambia, sus aguas suben y bajan, también se enfrían y se calientan, se calman y se agitan o se muestran espejadas e inmóviles mientras por debajo la corriente avanza indeteniblemente.

2. Los juegos de azar. Un mercado en expansión bajo sospecha

En este apartado nos proponemos contextualizar los juegos de azar y las apuestas en Santa Fe en el marco de procesos globales, nacionales y regionales más amplios. Consideramos que es un ejercicio esencial para comprender las especificidades y los rasgos comunes que existen entre la provincia de Santa Fe y otros casos de problematización pública de los juegos de azar.

Al observar los juegos de azar y las apuestas en las sociedades occidentales modernas dos características son constantes: por un lado, el crecimiento sostenido de la oferta comercial de juegos desde mediados del Siglo XIX hasta la actualidad, por otro lado, el carácter cuestionado de su mercantilización (Trespeuch, 2014). Ambas características -en principio contradictorias- imprimieron una trayectoria particular a la expansión del juego: su crecimiento se dio por “saltos” u “olas” a partir de encuadramientos normativos que implicaban una fuerte restricción a los tipos de transacciones que podían realizarse y a los actores que podían hacerlo. Cada avance de los juegos de azar en la economía formal estuvo acompañado de un levantamiento parcial del veto existente que pesaba sobre estos. Así se permitía la expansión de esta actividad procurando limitar la actividad para contener los potenciales daños en términos económicos, sociales o sanitarios que podría acarrear. Distinguimos tres olas de expansión de la oferta legal de juegos de azar.

2.1 Primera ola. La conformación de las loterías nacionales.

Una primera ola de expansión del juego se produjo a partir de las legalizaciones que tuvieron lugar entre finales del Siglo XIX y la primera mitad del Siglo XX. En los países del norte global el proceso fue desigual. En Francia la oferta se constituyó sobre derogaciones parciales a una ley de prohibición general de las apuestas de 1836: las apuestas en carreras hípias se habilitaron en 1891, los casinos en 1907 y en 1933 se crea la *Loterie Nationale* (Darracq, 2008). España cuenta con una de las instituciones reguladoras del juego más antiguas: la Lotería Nacional fue creada en 1812 -aunque el poder público organizaba sorteos de lotería ya desde finales del Siglo XVIII- con fines recaudatorios y para financiar actividades bélicas (Garvía, 2008). En países de tradición religiosa protestante el proceso fue diferente. Reino Unido creó la *National Lottery* ya entrada la década de 1990, en 1992. En Estados Unidos la popularidad de los juegos de apuestas se mantuvo en la marginalidad durante gran parte del Siglo XIX y XX (Schwartz, 2006). Posteriormente, la venta de billetes de lotería fue prohibida en 1895 y más allá

de algunos casos puntuales los juegos de azar se encontraban prohibidos en la mayoría de los estados hasta comienzos de la década de 1970¹ (Sweeney, 2009) (National Gambling Impact Study Commission, 1999).

Con temporalidades diferentes, la legalización de juegos de azar replicó una onda expansiva en los países de la región². La Lotería Uruguaya se creó formalmente en 1856 con el objetivo de financiar el Hospital de Caridad³. La Lotería Nacional de Beneficencia y Salubridad de Bolivia (LONABOL) se crea en el 1928 como una entidad pública descentralizada para financiar instituciones de beneficencia y políticas sanitarias⁴. En Chile, la Lotería de Concepción nace para costear la Universidad de Concepción en 1929 y la Polla Chilena de Beneficencia se crea en el 1934 para subvencionar políticas de asistencia social y sanitarias⁵. La excepción la constituye Brasil, donde se estableció una política de restricción de los juegos de azar a partir de la prohibición de los casinos y los juegos de apuestas en 1946 (Labronici & Martins, 2025). Sin embargo, algunos estados como Río de Janeiro (1944) y Paraíba (1955) lograron organizar un mercado de apuestas dentro de sus límites territoriales.

En Argentina, la Lotería de Beneficencia Nacional se crea en 1895 con el objetivo de recaudar fondos para financiar diversas tareas de beneficencia en la Capital Federal y en las provincias. La Ley N°3.313 que da origen a esta institución distribuía las ganancias de la lotería en un 60% a la construcción y sostenimiento de hospitales y asilos públicos de la Capital Federal y el 40% a las loterías provinciales en partes iguales (A. Cecchi, 2017). A la par con la consolidación de una estructura institucional para la comercialización del juego el Estado nacional desarrollaba una política represiva. Por ejemplo, la Ley de Represión del Juego sancionada en 1902 permitía el allanamiento de los domicilios sin orden judicial (A. V. Cecchi, 2010). La venta de billetes de lotería fue el único juego administrado por el Estado nacional hasta 1944 cuando el gobierno de facto de Edelmiro Farrel declaró “caducas las concesiones otorgadas por los gobiernos provinciales para la explotación de casinos [la mayoría de ellos ubicados en la costa atlántica de la Provincia de Buenos Aires], al mismo tiempo que pasaban a ser considerados de utilidad pública y sujetos a expropiación. Así pasó a administrar las salas de juegos a través de la Lotería de Beneficencia Nacional hasta que se crease un organismo específico (Pedetta, 2007, p. 1). Esta decisión se justificaba en argumentos económicos, resaltando los enormes beneficios económicos de la actividad, pero también de orden social y moral aduciendo la necesidad

¹ La configuración moral de la sociedad estadounidense, asentada sobre los valores del protestantismo, su potente movimiento de activismos morales – por ejemplo, los movimientos de temperancia que consiguieron la prohibición de la comercialización de alcohol en las décadas de 1920 y 1930 (J. R. Gusfield, 1986)- y la mayor capacidad para generar recursos fiscales estables, son factores que explican esta trayectoria diferencial del juego legal en Estado Unidos (Lears, 2003).

² Los datos sobre loterías nacionales se relevaron a partir de las páginas web de los organismos oficiales.

³ Fuente: https://www2.loteria.gub.uy/fotos_dnlq.php?xins=1

⁴ Fuente: <https://lonabol.gob.bo/creacion.html>

⁵ Fuente: <https://www.pollachilena.cl/proposito/historia/>

del Estado nacional de intervenir sobre una actividad con consecuencias éticas sobre la población. En este sentido se señalaba la contradicción de los juegos de azar con el trabajo y el ahorro y la vinculación con actividades moralmente reprobables como la “vagancia” y el “proxenetismo”. Pedetta (2007) señala que la injerencia del Estado nacional en la administración de las salas de juego:

“... se inspiraba en la imposibilidad de suprimir radicalmente el juego, por lo que la acción del Gobierno, debía orientarse a reducir su difusión, a procurar que sus efectos alcanzaran lo menos posible a las clases modestas y a obtener la mayor parte de los beneficios pecuniarios que su explotación pudiera producir, para destinarlos a la realización de obras de asistencia y previsión, y así devolver a la colectividad, en forma de una acción social bien orientada, las sumas de dinero comprometidas en tan superfluas como azarosas inversiones.” (p.7)

Desde comienzos de Siglo XX los casinos existían en Argentina como excepciones dentro de un marco prohibitivo y eran administrados por explotadores privados. Su existencia era tolerada en los márgenes de la vida social, por ejemplo, en las localidades turísticas de la costa atlántica. Posteriormente el Estado nacional – bajo administraciones de lo más diversas- impulsó la inauguración de salas de juego como política de desarrollo turístico en las provincias de Rio Negro (Bariloche en 1955), Jujuy (Termas de Reyes, 1959), Salta (Rosario de la Frontera, 1960), Córdoba (Alta Gracia y La Cumbre en 1971). En 1973 se inauguran casinos en Entre Ríos (Paraná) y Corrientes (Paso de los libres), Chaco (Resistencia) y Chubut (Comodoro Rivadavia) (Pedetta, 2019). Para 1973 existían trece casinos nacionales en el territorio argentino.

La injerencia del Estado nacional en la administración de los casinos produjo un conflicto legal en torno a la regulación y explotación de juegos de azar, principalmente con la Provincia de Buenos Aires. El foco del conflicto radicaba en las competencias para regular los juegos de azar. Las provincias sostenían que todas las facultades que no fueron explícitamente delegadas al Gobierno Federal en el Artículo 104 de la Constitución de 1860 eran conservadas por estas, entre ellas la de regular y explotar los juegos de azar (Pedetta, 2007). En este sentido la Lotería Nacional convivía con organismos provinciales que tenían facultades y objetivos homólogos dentro de los límites de los estados subnacionales.

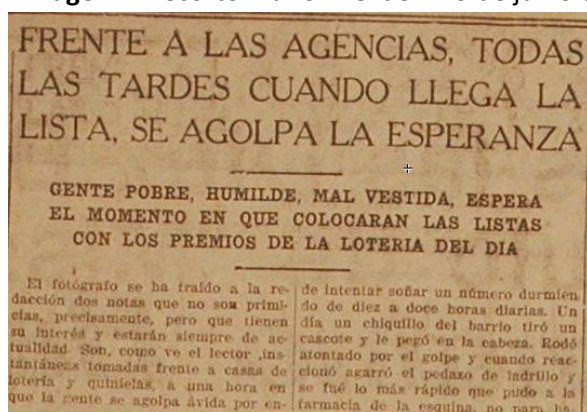
Durante la primera mitad del Siglo XX las provincias crean sus loterías provinciales para administrar los juegos de azar dentro de su territorio: en 1933 se crea la “Caja de Asistencia Social y Sanitaria de la Provincia de Entre Ríos”, en 1941 se funda la Caja de Ahorro y Previsión Social de Santiago del Estero, en 1946 la Lotería de Asistencia Social de Corrientes⁶. En Santa Fe, luego de un período donde coexistieron en el territorio provincial distintas loterías municipales, la explotación comercial de los juegos de azar se centraliza en un organismo monopólico dependiente del gobierno

⁶ Las provincias donde el Estado Nacional administraba casinos fundan sus loterías en la década de 1990, por ejemplo, la Provincia de Córdoba en 1998, la Provincia de Buenos Aires en 1992, Salta el Ente Regulador de Juegos de Azar en 1998, en Mendoza el Instituto Provincial de Juegos y Casinos de la Provincia de Mendoza en 1996

provincial (El Orden, 30/12/1937, p.2). En 1938, durante la gobernación de Manuel María de Iriondo, se crea la Caja de Asistencia Social - Lotería de Santa Fe (a partir de ahora CAS-LSF) en 1938 en el marco de un plan general de creación de hospitales («75 años con el objetivo de sumar», 2013). La doble denominación con que surge organismo (y que se mantiene hasta la actualidad) demuestra la necesidad de justificar un comercio basado en los juegos de azar que es común a todos los procesos de configuración de instituciones estatales de explotación de este tipo de actividades (P. Figueiro, 2017).

La historia santafesina está también recorrida por hechos que evidencian la existencia de una marcada resistencia contra los juegos de azar. Por ejemplo, la constitución de 1921, que finalmente nunca entró en vigencia, prohibía explícitamente los juegos de azar (Boasso, 2013). Asimismo, la prensa de la primera mitad de Siglo XX daban cuenta de la popularidad de estos juegos y la extensión de su práctica como de los esfuerzos de los poderes públicos por reprimirlos. Los periódicos “El Litoral” y “El Orden” sostenían una intensa línea editorial contraria a la práctica de los juegos de azar, promoviendo legislación represiva en la materia y llegando incluso a establecer denuncias públicas respecto a los lugares donde se desarrollaban estas actividades^{7 8}. El enfoque del fenómeno en las notas periodísticas problematizaba los juegos de azar entre “los pobres”, los trabajadores y los jornaleros, a quienes se consideraba particularmente propensos a incurrir en conductas irracionales, inmorales y delictivas a causa de este “vicio”. Pero también se denunciaba la práctica de juego por parte de funcionarios públicos o de grupos jerárquicos de la sociedad de esa época. Este hecho se narraba como una falta a una función ejemplificadora que su jerarquía social les exigía⁹.

Imagen 1. Recorte Diario El Orden. 19 de junio de 1930



Fuente: Hemeroteca digital. Archivo de la Provincia de Santa Fe

⁷ 12 de octubre de 1937. El Orden. “Se ordenó una investigación en Coronda, con motivo de los juegos de azar”. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/hemeroteca/diario/3399/?page=3&zl=2&xp=-252&yp=-150>

⁸ 8 de abril de 1964. El Litoral. “Las salas de juegos mecánicos”. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/hemeroteca/diario/27412/?page=4&zl=4&xp=-1308&yp=-1460>

⁹ 1 de abril de 1930. El Orden. “Pese a todo se juega. Y lo saben los comisarios, los agentes de policía, los vecinos de los garitos y toda la ciudad, pero el juego continúa por que “hace falta””. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/hemeroteca/diario/771/?page=1&zl=2&xp=-252&yp=-150>

En resumen, durante esta primera ola de legalizaciones, en la mayoría de los países occidentales se configuran organismos estatales encargados de explotar y/o regular los juegos de azar. Las apuestas ingresan a la esfera de la economía formal principalmente a través de la oficialización del juego de la lotería, una de las formas más anodinas de las apuestas y a la que se le atribuye una nocividad menor por los bajos montos en los que se opera (P. Figueiro, 2022). Por otro lado, las preocupaciones en torno al juego que se expresaban públicamente enfatizaban su capacidad de alterar el orden público, su vinculación con el crimen y sus efectos sobre la moral pública.

2.2 Segunda ola. La diversificación de la oferta de juego y la expansión de los casinos.

En la segunda mitad del Siglo XX -principalmente en el último cuarto del siglo- se abre una nueva ola expansionista del juego evidenciada tanto por una mayor concurrencia de público, una mayor cantidad de salas de juego y un crecimiento en las recaudaciones fiscales (Orford, 2011). La legalización de salas de juego encontró una ventana de oportunidad en el contexto de implementación de políticas de liberalización económica que signaron el último cuarto del Siglo XX. La reconfiguración del Estado de Bienestar que se produce a partir de las crisis económicas de 1970, la ralentización del crecimiento económico y la pérdida de empleos en el sector manufacturero trajeron como consecuencia una disminución en las capacidades recaudatorias del Estado. Frente a este escenario, la industria del juego se consolidó como una alternativa atractiva para los Estados que debían aun hacer frente a diferentes servicios sociales, aunque con menores capacidades económicas, en tanto ofrecía la capacidad de crear empleos, impulsar la actividad económica y proveer recursos fiscales significativos sin una coerción directa sobre la población (Egerer, Marionneau, & Nikkinen, 2018).

En este marco, la oferta de juegos se diversificó y expandió a escala global. Estados Unidos que hasta 1970 mantenía una política altamente restrictiva de juego legal concentrada en lugares excepcionales, alejados tanto física como simbólicamente de la cotidianidad de la población -como el caso de Las Vegas en el Estado de Nevada- vio la oferta de juego incrementarse en todo su territorio. Concretamente, a comienzos de la década de 1970 el juego legal era una excepción de algunos pocos estados, sin embargo, para 1999 48 de los 50 estados subnacionales contaban con alguna forma de juego legalizado (National Gambling Impact Study Commission, 1999). En los países europeos, la tendencia fue similar. Reino Unido, experimentó profundos cambios en su legislación en la materia entre las décadas de 1980 y 1990 que permitieron una liberalización excepcional de la oferta de juego (Cassidy, 2020b). En Francia, la habilitación de casinos estaba limitada a estaciones termales y balnearias, pero a partir de 1988 se permite la posibilidad de instalarlos en aglomeraciones urbanas a partir de 500.000 habitantes. Como consecuencia, el número de casinos crece de 135 en 1985 a 196 en 2002, esto es, un 44% de crecimiento en la cantidad de establecimientos (Lebeau & Redon, 2024).

España, flexibiliza la posibilidad de la explotación de juegos de azar posteriormente a la caída del régimen franquista a partir del Real Decreto-Ley 16/1977 y habilita la instalación de casinos en todo el territorio a partir de la Ley de Ordenación de Juego de 1981.

En Argentina, la década de 1990 abrió una nueva etapa en el desarrollo de la industria del juego. A través del Decreto N.º 598/90 la Lotería Nacional se constituye como Sociedad del Estado y se le asigna como objeto “la organización, dirección, administración y explotación de juegos de azar y de apuestas mutuas y actividades conexas. En particular loterías, quinielas, concursos de pronósticos deportivos, casinos, hipódromos y actividades accesorias, afines o concurrentes, todo ello con sujeción a las normas legales vigentes en la materia.” (Artículo 4). Al año siguiente inauguran los primeros bingos en la Capital Federal, único territorio en el que tenía competencias, mientras que en 1992 restituye la administración del Casino Central de Mar del Plata a la Provincia de Buenos Aires evidenciando un repliegue de su injerencia en la materia sobre las provincias.

La configuración normativa del juego en Argentina y el retiro del Estado Nacional de la administración de esta actividad dio como resultado un desarrollo desigual de la industria de los juegos de azar en las provincias evidenciado principalmente en las políticas de instalación de salas de juego¹⁰. Así, si bien el crecimiento de los casinos en el territorio nacional es una tendencia general -para 2014, Indart y Poore (2014) cuentan 502 salas de juego habilitadas entre casinos y bingos en el país- los procesos provinciales son desiguales en cuanto a su configuración cuanti y cualitativa. Solo por dar un ejemplo, siguiendo a los mismos autores, la Provincia de Buenos Aires cuenta en 2012 con 62 salas de juego y 21.870 máquinas tragamonedas, mientras que en Santa Fe existen 3 salas y 3.901 máquinas. El promedio de máquinas por sala en Provincia de Buenos Aires es de 353, mientras en Santa Fe es de 1300. Podemos inferir, entonces, que la oferta bonaerense se encuentra dispersa territorialmente en espacios de menor escala, mientras que en Santa Fe la oferta se concentra en grandes salas.

En la provincia de Santa Fe, hasta la década de 1980, la CAS-LSF solamente comercializó billetes de lotería cuya explotación además estaba concesionada a privados que se encargaban de la distribución y venta de los billetes. En 1980, la CAS-LSF pasa a comercializar directamente los billetes de lotería a los agencieros y de esa manera comenzó a conformar una red comercial con las agencias que aún administra actualmente¹¹. En 1982 durante el gobierno de facto impuesto por la Dictadura Militar comienza a ampliarse la oferta de juegos con la venta de la Quiniela. En el año 1988 se lanza al

¹⁰ El repliegue de la Lotería Nacional culmina con la transferencia de sus productos al organismo regulador de los juegos de azar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2017 y su disolución a través de un decreto del poder ejecutivo en 2018.

¹¹ En la actualidad cuenta con 2400 agencias según menciona la página web de la Lotería de Santa Fe. Fuente: <https://www.loteriasantafe.gov.ar/index.php/component/k2/itemlist/?Itemid=473>. Consultado: el 11 de agosto de 2025

mercado el Quini 6, de bajo costo de apuesta y con premios millonarios, un juego que adquiere luego una gran popularidad a nivel nacional. En adelante, el mercado de los juegos de azar en la provincia gana volumen a través de la comercialización de nuevos productos, el incremento de los premios y la multiplicación de los sorteos. Asimismo, se destaca que es una de las áreas estatales más avanzada en la incorporación de tecnología. En el año 1996 la totalidad de las agencias comercializaban apuestas a través de terminales electrónicas, en 2004 comienza a migrar a un sistema online y en 2007 se completa este proceso.

Durante la primera década del Siglo XXI, la oferta de juegos de azar se reconfiguró en la provincia de Santa Fe a partir de la legalización e instalación de tres casinos en las localidades de Melincué, Santa Fe y Rosario inaugurados en el 2007, 2008 y 2009, respectivamente (analizamos este proceso en detalle en el Capítulo I de esta tesis). La accesibilidad a espacios de juego de este tipo, hasta entonces limitada a una oferta clandestina, implicó una transformación en la relación de la población con esta práctica y también la aparición de actores económicos de importancia en la provincia¹².

En coincidencia con la expansión de la oferta de juegos de azar se produce otro proceso novedoso: la inscripción del juego problemático en el campo de la medicina y la psicología¹³. A comienzos del Siglo XX se pueden observar las primeras tematizaciones desde este campo con Hans Von Hattinberg en 1914 y, luego, con Ernest Simmel en 1920. En 1928 Sigmund Freud publica “Dostoievski y el parricidio”, donde analiza al escritor ruso a partir de su obra “El jugador”. Esta publicación habita las interpretaciones psicoanalíticas del juego compulsivo hasta la actualidad -e incluso del sentido común- bajo la disruptiva lectura de que el jugador no persigue la ganancia a través de las apuestas, sino la búsqueda inconsciente de la pérdida. Dupouy y Chatagnon producen en 1929 la primera descripción clínica de un jugador patológico desde la psicología. Los psicólogos a través de su artículo “Le joueur. Esquisse Psychologique” comparan al jugador patológico con el adicto. La confluencia entre los marcos de la adicción y el juego problemático, que se incorpora a la novedosa categoría de “adicción sin sustancias”, es otro de los rasgos que caracterizan la estructuración cognitiva del juego problemático en la actualidad de los que podemos encontrar evidencias a comienzos del Siglo XX. Otto Fenichel, psicoanalista alemán, en 1945 publica “La teoría psicoanalítica de las neurosis”. En esta obra distingue las “neurosis impulsivas”, donde el Yo tiene un lugar central de las “neurosis compulsivas” en las que el Yo se encuentra sometido por una fuerza a cometer un acto que siente

¹² Respecto a este último punto, las recaudaciones sobre los juegos de azar representan en 2024 aproximadamente el 10% del presupuesto de la provincia para el período (Ver Anexo 1)

¹³ Esta breve reconstrucción de la historia del juego patológico es realizada a partir de las obras de Brian Castellani (2000), Peter Ferentzy y Nigel Turner (2013) y Anne-Claire Mangel (2009) que abordan con mayor profundidad el proceso histórico de invención, institucionalización y popularización de la noción de “juego patológico” en el norte global.

como externo y contra el que se resiste. Ubica al “juego adictivo” entre las primeras. En 1957 el psicoanalista Edmund Bergler publica una obra que es central en la representación del campo profesional del juego problemático. En “The psychology of gambling” introduce la oposición entre el “jugador patológico” y el “jugador recreativo”, “social” o “dominguero” y enumera criterios para distinguirlos.

Posteriormente, la introducción del juego patológico como categoría nosológica en la tercera edición del *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM) de *American Psychiatric Association* (APA), en 1980, y en la décima del Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en 1992 -manuales que funcionan como una referencia en la comunidad médica internacional- es un hito que cristaliza la instalación del juego problemático como asunto del campo médico psi. El “juego patológico” se transformó a lo largo de las ediciones del DSM migrando desde el grupo de “Trastornos del control de los impulsos” (DSM III, III-R y IV) hacia los “Trastornos relacionados con sustancias y trastornos adictivos” (DSM V). Asimismo la descripción de la patología y de los síntomas fue respondiendo a las críticas legales que problematizaban las consecuencias del diagnóstico respecto de la desvinculación de la responsabilidad jurídica de los jugadores patológicos y a los esfuerzos de volverla sintomatológicamente cada vez más parecida a una adicción (Castellani, 2000, pp. 52-57).

Los desarrollos en la psicología y el psicoanálisis en los países del norte no parecen haber tenido su correlato a nivel institucional en la Argentina hasta una etapa tardía del Siglo XX. Como acontecimientos de referencia encontramos que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1995 se crea la “Red hospitalaria de asistencia al juego patológico” dentro del servicio de adicciones como un primer hito de la institucionalización del juego problemático en el campo médico argentino («Entrevista al Capítulo “Juego Patológico y otras adicciones conductuales”.», 2021). El Estado, en su doble rol de oferente de juego y de representante del interés público en las distintas jurisdicciones se encuentra interpelado por el manejo de las situaciones problemáticas derivadas del juego. Es así como la Lotería Nacional y sus equivalentes a nivel provincial cumplen un rol importante en la difusión e instalación del paradigma psico médico del juego. A comienzos de la década del 2000 por iniciativa del organismo nacional se crea una línea telefónica de asistencia a jugadores problemáticos y centros de asistencia para derivarlos. Consecuentemente se forman profesionales en el área de juego patológico. A partir de 2007 se incorporan los departamentos de juego responsable en las loterías provinciales por iniciativa de la Asociación de Loterías Estatales de Argentina (ALEA). En el 2008 se conforma dentro de la Asociación de Psiquiatras de Argentina (APSA) el capítulo de “Juego patológico y otras adicciones conductuales” que establece cooperaciones con las entidades oferentes de juego.

En Santa Fe observamos que durante este período se conforman grupos de intereses a favor y en contra de la instalación de casinos que no tematizan el juego como un problema del campo médico. El relevamiento de la prensa permite evidenciar que existieron múltiples intentos de radicar salas de juego. En su edición del primero de diciembre del 2001 el diario La Capital enumera proyectos legislativos en 1964, 1984, 1993 y 1996 con este fin; una iniciativa del gobierno nacional en 1971 que postulaba la ciudad de Rosario como posible locación para un nuevo casino; iniciativas de grupos económicos en el contexto de la Copa Mundial de Fútbol de 1978; iniciativas municipales en Rosario que incluyeron la conformación de grupos de interés como la “Comisión Pro Casinos” en 1974 y en 1988 que contemplaba la instalación de un casino flotante¹⁴. Pero también observamos que en este período los representantes de la Iglesia Católica santafesina y grupos que respondían a esta institución se erigen como activistas en contra de las salas de juego. En este sentido, la Liga de la Decencia¹⁵ se pronunciaba en contra del juego a través de sus boletines periódicos e incluso organizó manifestaciones ante intentos de instalación de casinos. En sus publicaciones declaraba que “Rosario se hizo grande sin casinos” y se refería al juego como “una aberración, engaño, enfermedad, perdición antieconómica, vicio.”; “La panacea de todos los males”; y señalaba que el juego “No es una fuente, sino un volcán de inmoralidad incendiaria” (Cavalli, 2008). Las figuras jerárquicas de la Iglesia Católica también se pronunciaban públicamente en contra de las apuestas resaltando la inmoralidad de la obtención de un rédito económico a partir del juego, especialmente de parte de los poderes públicos. En este sentido se manifestaba, por ejemplo, el arzobispo de Rosario, Jorge Manuel Lopez, durante el mensaje de cuaresma sobre fines de la década de 1980:

En respuesta a los usos sociales de las recaudaciones del juego mencionaba "'esto es una falacia' subrayó, para recordar que en ningún caso 'el fin justifica los medios, y en este caso se trata de medios moralmente ilícitos' añadiendo que: 'El casino es un mal muy grave, no lo podemos permitir'" (La Capital, “El casino es el mal”, s/f)

En esta línea impugnaban los argumentos que justificaban el juego por su capacidad de generar recursos para atender necesidades sociales o por sus efectos sobre la economía, por ejemplo, a través del estímulo del turismo. Además de argumentaciones morales que rechazaban el juego por

¹⁴ 1 de diciembre de 2001. La Capital. “Histórico: la instalación de casinos en la provincia ya es ley”. Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/12/01/articulo_15.html

¹⁵ La Liga de la Decencia fue una asociación civil sin fines de lucro que nace en Rosario en 1963 y se disuelve en 1996. Estaba integrada por distintas ramas eclesíásticas, pero predominantemente difundía opiniones afines a la Iglesia Católica. Tuvo su auge durante la década de 1970 y comienzos de 1980, en coincidencia con la dictadura cívico militar argentina. Actuó como un clúster moral en el que confluían actores de distintas esferas unidos que coincidían respecto a una preocupación por la decadencia moral de la sociedad manifestada en temas como el consumo de drogas, la prostitución, el juego, la pornografía, el exhibicionismo, el divorcio, los métodos anticonceptivos y el aborto. Establecía formas de influencia y cooperación en las decisiones de los poderes públicos. El juego era uno de los males que identificaba en la sociedad junto a otros. Integró la “Comisión Calificadora de Espectáculos Públicos” establecido por la Municipalidad de Rosario para regular la “conveniencia moral” de los espectáculos públicos durante la Dictadura. Véase Cavalli (2008)

considerarlo lisa y llanamente como un mal, un comportamiento “egoísta”, ilusorio, “falaz” y una actividad que potenciaba otras conductas inmorales, desplegaban argumentos económicos que sostenían la ineficacia del juego para generar riquezas y una crítica social que manifestaban una preocupación respecto a los efectos corrosivos del juego sobre las relaciones familiares. En continuidad con el período anterior, a los pobres se les imputaba una especial vulnerabilidad respecto a los perjuicios del juego¹⁶. En cambio, sostenían la conveniencia de canalizar el dinero en un circuito económico caracterizado por la producción y el consumo de bienes.

En resumen, observamos una tendencia general a una diversificación de la oferta de juegos de apuestas y una masificación de su práctica en función de su accesibilidad y la incorporación de nuevos públicos. El crecimiento de establecimientos de juegos estuvo signado por la inserción de los casinos en políticas de desarrollo turístico, en un primer momento, incorporándolos a destinos con una oferta turística establecida o en consolidación, y en un segundo momento como vectores de la actividad turística en destinos diversos a través de los casinos urbanos. Por otra parte, la masificación del juego no implicó la desaparición de las objeciones morales sobre la actividad que, por un lado se medicalizaron y, por otro, formularon nuevos “compromisos”¹⁷ (Boltanski & Thévenot, 2022) entre el incremento de la mercantilización del juego y las justificaciones que devienen de su alianza con el desarrollo económico y el destino de los fondos hacia fines colectivamente valorados. En Santa Fe, la resistencia a los casinos fue particularmente intensa: si bien la oferta de juego lotéricos se amplió durante las últimas décadas del Siglo XX no se alcanzaron consensos respecto a la instalación de salas de juego hasta el Siglo XXI.

2.3 Tercera ola. La expansión del juego *online*

La tendencia expansionista del mercado de apuestas encontró un nuevo impulso a partir de la reconfiguración de la oferta a través de su virtualización. El juego *online* en sus diversas modalidades lideró un crecimiento exponencial de este mercado a la entrada del nuevo siglo. A partir de los primeros años de Siglo XXI, con la expansión del acceso a internet, proliferaron los sitios web que ofrecen la posibilidad de realizar apuestas de diverso tipo -desde los juegos de azar tradicionales hasta apuestas sobre eventos deportivos en todo el globo- en tiempo real. Las cifras de esta actividad a nivel global son sorprendentes: mientras en 2017 generaban ingresos por 30.8 billones de dólares y contaban con 101 millones de usuarios, en 2023 facturaron 85.24 billones (+177%) y convocaron a 251 millones de usuarios¹⁸. En Francia, el Producto Bruto de Juego aumentó de 2159 millones de euros en

¹⁶ 12 de agosto de 1988. La Capital. “Obispos rechazan la instalación de casinos”

¹⁷ Todas las traducciones de las obras citadas en las referencias bibliográficas en idiomas diferentes al español son propias

¹⁸ Fuente: <https://www.statista.com/outlook/amo/online-gambling/worldwide>

2021 a 2591 millones de euros en 2024 (+20%)¹⁹. Por otra parte, en Europa el gasto promedio por jugador en línea activo aumentó en un 70% entre 2003 y 2007 (Blanchard-Dignac, 2011).

Las regulaciones que los Estados nacionales establecieron se vieron vulneradas por un nuevo formato de oferta que trasciende las fronteras políticas y territoriales y tiene la capacidad de desplazarse fácilmente a nivel global. En ese contexto, el capital del juego emuló los movimientos del capital financiero buscando instalarse en jurisdicciones que ofrecen beneficios fiscales y desde allí poder operar en todo el mundo (Redon & Lebeau, 2020) (Trespeuch, 2013) (Cassidy, Pisac, & Loussouarn, 2013). Esta situación impulsó la generación de nuevas normativas en condiciones mucho menos favorables para los Estados en cuanto a su capacidad para limitar el acceso de la población y controlar las reglas de las transacciones en comparación a la oferta de juego físico.

En este contexto, los Estados se involucraron en la creación de nuevas normativas para encuadrar la oferta virtual con la necesidad de generar equilibrios entre una actividad económica dinámica, las objeciones respecto a las consecuencias sanitarias de la expansión de esta actividad, las necesidades fiscales y las exigencias de un capital cuyo desanclaje territorial le otorga menos incentivos para aceptar las restricciones legales (Trespeuch, 2011). En consecuencia, se crean las primeras legislaciones del mercado de juego en línea en Australia (2001), Reino Unido (2005), Francia (2009), España (2011), mientras en otros países como Estados Unidos, solo 7 de los 50 estados cuentan con algún tipo de regulación de esta actividad²⁰.

A la zaga, en Argentina se produjo un proceso de legalización de la oferta de juegos en línea que se aceleró a partir del confinamiento por la pandemia de COVID-19 en 2020. Mientras antes de 2020 solo algunas provincias contaban con reglamentación para las apuestas en línea -CABA en 2018 y Provincia de Buenos Aires en 2019 ya poseían leyes en la materia- actualmente, según la Asociación de Loterías Estatales de Argentina, de las 24 jurisdicciones provinciales 18 cuentan con una oferta legal de juegos en línea²¹. La recaudación del Estado nacional sobre este tipo de apuestas evidencia el crecimiento vertiginoso de este mercado (Tabla 1). El cobro de una alícuota sobre este tipo de apuestas (entre el 2,5% y el 15% sobre los depósitos en las cuentas de los usuarios dependiendo del lugar de radicación del operador) se implementó en julio de 2022. Para 2024 superó las recaudaciones sobre las apuestas físicas (0,95% sobre las apuestas en máquinas tragamonedas o slots).

¹⁹ Comparación entre información de Rapport d'activité. Autorité nationale des jeux (2022) e información de sitio web <https://anj.fr/offre-de-jeu-et-marche/le-marche> (Consultado 27 de noviembre de 2025)

²⁰ <https://www.cbssports.com/betting/news/u-s-online-casinos-here-is-where-all-50-states-currently-stand-on-legalizing-internet-gambling-casino-play/> (Consultado 5 de febrero de 2026)

²¹ <https://www.alea.org.ar/juegosonlineautorizados> (Consultado 3 de diciembre de 2025)

Tabla 1. Recaudaciones de A.R.C.A. sobre apuestas en efectivo y apuestas online

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Apuestas en efectivo	2448*	930	2700	6999	14934	29213
Apuestas online	-	-	-	565	7322	34293
Total	2448	930	2700	7564	22256	63506

*Valores expresados en millones de pesos

Fuente: Información brindada por ARCA en el marco de la Ley de acceso a la información pública.

Las medidas de confinamiento sanitario que implicaron el cierre de los casinos tuvieron implicancias directas sobre la regulación de los juegos en línea en la provincia de Santa Fe que se produjo en 2020 y la sanción posterior de la Ley N.º14.235 en 2023 que regula la actividad²². Actualmente, los dos concesionarios que explotan también los casinos físicos tienen autorización para ofrecer los mismos juegos que ofrecen en formato físico a través de plataformas digitales. Por otra parte, se encuentra en proceso la concesión de licencias para la explotación de apuestas deportivas.

En nuestro país, la expansión del mercado de las apuestas en línea trajo como contrapartida una intensa reacción social. En este escenario observamos que se instalan a nivel público narrativas sobre el problema movilizadas por profesionales de la salud mental, actores políticos y también personas que publicitan sus experiencias problemáticas con los juegos de azar. Actores de la sociedad civil y política movilizaron reclamos respecto al problema de la ludopatía, principalmente percibida en relación con los efectos que se le imputan sobre los menores de edad. La preocupación por la ludopatía infantil colonizó la agenda pública durante el 2024 y desencadenó un proceso de politización que cristalizó en la sanción de leyes provinciales y nacionales destinadas a regular distintos aspectos de este mercado. Este fenómeno novedoso que experimentamos cuando se escriben estas líneas enmarca la etapa final de la problematización pública de los juegos de azar que aborda esta tesis.

En resumen, la regulación del vínculo entre la población y los juegos de apuestas atravesó transformaciones que marcan una tendencia hacia una liberalización, pero bajo constreñimientos. Entre finales del Siglo XX y comienzos del Siglo XXI se produjo una expansión del mercado de apuestas donde configuraciones prohibicionistas dieron lugar a dispositivos que progresivamente flexibilizan el acceso a esta actividad (Kingma, 2008). Sin embargo, las reticencias morales que enmarcan las apuestas provocaron que las aperturas a la mercantilización sean limitadas.

²² Este proceso se analiza en detalle en el Capítulo 3 de esta tesis.

3. El estado de la cuestión

Es casi un ritual en los trabajos sociológicos que abordan los juegos de azar señalar la escasez de investigaciones sobre este tema. Efectivamente, los juegos de azar y las apuestas no constituyeron un tema central en el campo de la tradición académica de la sociología. Sin embargo, el campo de la sociología de los juegos de azar concita cada vez mayor interés en conjunción con la expansión de la práctica que describimos en el apartado anterior. Este nuevo escenario promovió un incremento del interés público sobre este proceso y sus consecuencias.

3.1 Aportes clásicos de las Ciencias Sociales al estudio de los juegos de azar

Los trabajos de Johan Huizinga *Homo ludens* (2016 [1938]) y de Roger Caillois *Los juegos y los hombres: la máscara y el vértigo* (1994 [1958]) suelen considerarse precursores en tanto colocaron al juego -un objeto hasta entonces marginal- en la agenda de las Ciencias Sociales. Huizinga desplaza la definición del juego como un fenómeno degradado de lo serio y lo posiciona como una de las actividades constitutivas de lo humano. El autor sostiene que el ser humano además de ser pensando a partir de su dimensión cognitiva (*homo sapiens*) y su capacidad para transformar el mundo mediante el trabajo (*homo faber*) debe ser abordado por su capacidad para jugar (*homo ludens*). De hecho, la civilización, para Huizinga, nace en y como juego. Roger Caillois por su parte, propone una teorización de las sociedades a partir del juego. Para ello, por un lado, ofrece una clasificación taxonómica de los juegos según el elemento estructural que predomina en ellos (*mimicry* -simulación-, *ilinx* -vértigo-, *agon* -competencia- y *alea* -azar-) y luego propone la existencia de una relación entre juego y sociedad afirmando que los gustos, costumbres y formas típicas de razonar de una determinada cultura devienen en la supremacía de cierto tipo de juegos, es decir, que se puede caracterizar a una cultura por la clase de juegos que sus integrantes prefieren. Así, mientras en las sociedades antiguas los elementos de la simulación y el vértigo eran predominantes, en las sociedades modernas y racionales se caracterizan por un predominio de los juegos constituidos por la competencia y el azar que reflejan dos de los valores culturales fundamentales en estas sociedades: el mérito y la democracia.

Ambos autores también afrontan el desafío de definir el juego. Huizinga resalta el carácter libre, reglado y desinteresado en términos materiales, su separación de la vida corriente y su ejecución “como si”. Caillois retomando y perfeccionando los aportes de Huizinga define al juego como una actividad libre, es decir, que el jugador no puede estar obligado a participar; separada, circunscrita en límites de espacio y tiempo precisos y determinados de antemano; incierta, donde el resultado no está determinado de antemano; improductiva, ya que no crea bienes ni riqueza; reglamentada, esto es sometida a convenciones que suspenden las leyes ordinarias e instauran un nuevo orden; ficticia, acompañada de una conciencia de irrealdad frente a la vida ordinaria.

Sin embargo, a la hora de referirse específicamente a los juegos de azar ambos autores los revisten de una significación negativa. Por ejemplo, aunque para el filósofo neerlandés los juegos son la base creadora de la cultura, los juegos de azar particularmente no revisten este valor, ya que establece que deben ser considerados como “estériles para la cultura. [Ya que] Ninguna riqueza aportan ni al espíritu ni a la vida” (Huizinga, 2016, p. 69). Caillois a pesar de contemplar al azar como una característica constitutiva del juego, a la hora de referirse a los juegos de azar les imputa un valor negativo señalando su carácter improductivo para la cultura y juzgándolos a partir de criterios económicos como un desperdicio de dinero. En este sentido, afirma que en las sociedades contemporáneas las instituciones sociales se tienden a excluir las lógicas azarosas que distribuyen aleatoriamente los dones y posiciones sociales en favor de lógicas de competencia donde el mérito define a los favorecidos. Pero, sin embargo, con la persistencia de las desigualdades de partida, los menos favorecidos son propensos a buscar un golpe de suerte que los “salve” de una posición desventajosa en el terreno del azar, donde todos son iguales. Así menciona: “el alea no tiene como función hacer ganar a los más inteligentes sino, muy por el contrario, abolir las superioridades naturales o adquiridas de los individuos” (1994, págs. 49-50) En este sentido, el autor adscribe a una posición valorativa de los juegos de azar afirmando en línea con las expresiones de Huizinga citadas anteriormente que: “ciertamente resulta mucho más difícil establecer la fecundidad cultural de los juegos de azar que la de los juegos de competencia.” (Caillois, 1994, pág. 30).

Por otra parte, los trabajos desde una perspectiva estructural funcionalista, enfoque teórico dominante en la sociología de mediados del Siglo XX ensayaron otro tipo de explicaciones sobre la existencia de los juegos de azar. En este período, en un contexto donde la práctica del juego se desarrollaba en la clandestinidad o en la excepcionalidad, los escasos estudios existentes encuadraron esta práctica como una desviación colocando al juego en serie con otros problemas sociales como la prostitución, el consumo de drogas ilegales o las prácticas delictivas en general (Frey, 1984). Edward Devereux (1980) en su tesis doctoral defendida en 1949, *Gambling and the social structure. A sociological study of lotteries and horse racing in contemporary America*, sostiene que el juego funciona como una “válvula de escape” que permite aliviar las contradicciones estructurales de una sociedad capitalista altamente racionalizada. Al mismo tiempo, al sostenerse en la ilegalidad, su sanción refuerza los valores económicos y morales dominantes. Robert K. Merton (2013 [1968]), se refiere a los juegos de azar de manera lateral para evidenciar que en sociedades donde los individuos incorporan la aspiración a ciertas metas culturales pero los medios institucionales legítimos para acceder a ellos les están vedados, las personas se encuentran estructuralmente constreñidos hacia medios ilegítimos o incluso prohibidos, como el juego.

Estos primeros abordajes de lo lúdico en la literatura sociológica corresponden a un período donde la práctica de los juegos de azar se organizaba bajo un modelo prohibitivo y era representado principalmente un fenómeno disfuncional para el orden social que debía ser eliminado o restringido (S. F. Kingma, 2008). Los abordajes académicos de los juegos de azar y las apuestas no estaban escindidos de la matriz moralizante que gobernaba las definiciones hegemónicas del este tipo de juegos y que los construían como un fenómeno esencialmente problemático (Dubuis, 2021).

3.2 Aportes contemporáneos de la sociología de los juegos de azar

La expansión de la oferta legal de juegos de azar que se produce a partir de las décadas de 1970 y 1980 a escala global, producen una transformación en la relación entre la sociedad y esta práctica. Las apuestas dejan de habitar en los márgenes sociales para convertirse en una práctica popular, cotidiana, legal e incluso patrocinada por el Estado.

Los cambios estructurales en la organización social de los juegos de azar condujeron un mayor interés en la producción académica sobre este tema. Gerda Reith (1999), señalaba en la introducción de su obra *The age of chance* que sobre finales del Siglo XX la multiplicación de publicaciones académicas especializadas en juegos de azar y monografías académicas dio nacimiento al campo de los *gambling studies*, un campo académico multidisciplinar que al mismo tiempo que colocó a este objeto de investigación en agenda, lo fragmentó haciendo que “cualquier imagen más amplia se pierda en una miríada de especialidades limitadas” (p. 3). Esta afirmación de Reith sobre fines del S. XX es igual de válida en la actualidad, con la diferencia de que la cantidad de publicaciones, congresos, grupos de investigación, financiamientos de la investigación dedicadas específicamente al juego es mayor que en ese entonces complejizando en mayor medida el esfuerzo de generar una sistematización de este campo (Reith, 2007b). Con estas complejidades en mente, formulamos a continuación una clasificación de los antecedentes en el campo de la sociología de los juegos de azar que no pretende ser completamente exhaustiva sino recuperar los principales aportes en la comprensión de este fenómeno en este campo disciplinar y construir el contexto donde se inserta esta tesis. Para ello organizamos los trabajos previos en relación con las dimensiones de análisis (macro, meso y micro social) a partir de las que construyen el fenómeno de los juegos de azar.

En el nivel macrosociológico, un conjunto de trabajos vincula los juegos de azar - principalmente su expansión- en el contexto actual con las transformaciones estructurales de la sociedad contemporánea. Sostienen que la proliferación de los juegos de azar se vuelve factible en la actualidad en tanto posee una afinidad con los rasgos distintivos de la “segunda modernidad” (Giddens, 2011) o la “sociedad del riesgo” (Beck, 1998). En primer lugar, porque en las sociedades actuales las estructuras se encuentran en estado de licuefacción haciendo que la incertidumbre, la

imprevisibilidad y el azar se vuelvan rasgos constitutivos de la experiencia tardo-moderna. En segundo lugar, porque la toma de riesgos se convierte en un principio clave que estructura los comportamientos y las lógicas organizacionales de época (J. F. Cosgrave, 2006; Reith, 1999; Vacchiano & Mejía Reyes, 2017). Por otro lado, se señala la neoliberalización de los Estados y la reconfiguración en la relación en la relación Estado-ciudadano como factor que promovió la expansión de los juegos de azar. Por un lado, porque el desmantelamiento del Estado de Bienestar que se produce a partir de la década de 1970 en las sociedades occidentales implica una retracción tanto en la regulación de los mercados como en la capacidad de recaudación fiscal y obliga a explorar nuevas fuentes de financiamiento, entre las que el juego se presenta como una opción atractiva por su carácter voluntario (J. Cosgrave & Klassen, 2001). Por otro lado, porque el Estado se desplaza del rol de tutor de las conductas de los ciudadanos y descarga la responsabilidad de los actos y de sus consecuencias en los individuos decantando en una delegación del albedrío sobre prácticas antes perseguidas por el estado en el individuo, entre ellas las apuestas (J. F. Cosgrave, 2006; Murray, 2019; Reith, 2007a). Sin embargo, otros trabajos señalan que la tendencia general a la liberalización de los juegos de azar no es unidireccional sino que puede atravesar procesos de retracción que impliquen restricciones en su comercialización (S. F. Kingma, 2008; Rolando, Scavarda, Jarre, & Beccaria, 2020). Los aportes de estos trabajos son centrales para entender los juegos de azar en relación con procesos políticos, económicos y sociales más amplios que se desarrollan en la actualidad. En este sentido, si bien nuestro eje de análisis en esta tesis no respecta a los procesos macrosociales, son ineludibles en la comprensión del caso abordado.

El análisis de los juegos de azar en la actualidad a la luz del proceso de medicalización es otra arista de gran productividad en este campo. Los trabajos pioneros de Irving Zola (1972), Peter Conrad (2007) y Michel Foucault tematizaron la creciente influencia de la institución médica en la definición y abordaje de los comportamientos problemáticos que se desarrolla desde finales del Siglo XIX y, principalmente, durante el Siglo XX²³. Sobre esta línea de investigación, un grupo de trabajos se propuso estudiar la medicalización del juego problemático: Castellani (2000), Reith (2007a) y Ferentzy y Turner (2013) formulan genealogías de la creación e institucionalización de la figura del jugador patológico y el juego patológico evidenciando los procesos sociales, expertos, políticos y legales que intervienen en la conformación, expansión e institucionalización de la noción de juego patológico. Bernhard (2007) señala las continuidades existente entre las reprobaciones morales y religiosas dirigidas a juego en documentos que datan entre finales del Siglo XVII y comienzos del XX y los

²³ En esta línea la producción sociológica fue profusa y podemos nombrar algunos trabajos clásicos como el de Goffman (2021) al estigma y la gestión de la enfermedad mental, Becker (2018) y los músicos y los consumidores de marihuana.

diagnósticos médicos del juego patológico actuales. Anne-Claire Mangel (2009) además de analizar la construcción del juego patológico como problema público en Francia a comienzos del Siglo XXI estudia el impacto de las políticas de “juego responsable” que se implementan para abordarlo sobre las representaciones de los jugadores de su práctica. Los trabajos que se inscriben en este enfoque comparten una mirada crítica sobre las consecuencias individualizantes y despolitizantes que la medicalización del juego problemático trae respecto de las consecuencias negativas de la expansión de la industria de los juegos de azar y de las políticas de juego responsable que los operadores del juego y los gobiernos articulan en base a este paradigma (Amadiou, 2020a) (Cassidy, 2020a) (Walker, 1996) (Suissa, 2006). El trabajo de Marie Trespeuch (2014, 2016) aporta un contrapunto al evidenciar que en la puesta en marcha del mercado de los juegos de azar en línea en Francia, la representación del juego problemático movilizaba desde el campo médico formula críticas que deben ser articuladas en el dispositivo de comercialización de juego, generando limitaciones en las condiciones en que se avala socialmente la comercialización de esta mercancía (Steiner & Trespeuch, 2019). Los aportes de esta línea de investigación son centrales para nuestro enfoque en tanto las concepciones medicalizadas del juego problemático plantean cuestiones centrales respecto al juego como problema social, asunto de políticas públicas, así como también configura de manera decisiva las experiencias problemáticas relativas al juego en las sociedades contemporáneas.

En el otro extremo de las dimensiones analíticas el universo de los juegos de azar es abordado a partir de una escala microsociológica. Se reconstruyen los universos de significado, las lógicas y las representaciones que manejan los jugadores respecto a su práctica. Por un lado, encontramos estudios sincrónicos de corte etnográfico que generan conocimiento respecto a las razones por las que los jugadores se inician, se mantienen y deciden abandonar el mundo del juego. Este tipo de aproximaciones tienen la virtud de recuperar los marcos interpretativos de los jugadores que se pierden los enfoques macroestructurales. El ensayo de Goffman (1982) “Where the action is” inaugura este enfoque a través de la caracterización del marco de interacción particular que constituyen las situaciones de apuesta. Argumenta que este espacio social permite a los individuos poner a prueba el “carácter” -valorpreciado (y escaso) en nuestras sociedades modernas- a través de la escenificación de la toma de riesgos y el autocontrol. En la misma línea que Goffman otros investigadores se introdujeron en espacios de juego de diferentes partes del mundo para llevar adelante etnografías sobre aspectos diversos como la organización y el funcionamiento de estas instituciones desde el punto de vista del personal (Sallaz, 2009); las dinámicas sociales en las mesas de blackjack en Norteamérica (Marksbury, 2010) o en el caso de Argentina las prácticas de apuestas en la lotería entre los jugadores asiduos (P. J. Figueiro, 2016). También incluimos en esta línea el monumental trabajo de Gerda Reith (1999) que, además de dar cuenta del proceso histórico que confluye en la configuración

del azar como una categoría ontológica, reconstruye los escenarios específicos y las características de las experiencias con los juegos de azar en la sociedad contemporánea.

Otra rama de estudios intentar dar cuenta desde una perspectiva diacrónica de los motivos por las que las personas se involucran en el juego y el rol que cumplen las relaciones sociales y el contexto (Reith & Dobbie, 2011), las razones y mecanismos por los que logran sostener una conducta de juego regular (Rosecrance, 1986) o estudios que se plantean reconstruir las narrativas a partir de las cuales las personas que se vinculan con el juego de manera problemática dan sentido a sus experiencias (Borotto, 2019; Reith & Dobbie, 2012) y se embarcan en procesos de reconstrucción identitaria a través de la participación en grupos de autoayuda (Ferentzy & Skinner, 2006). Lejos de las representaciones que establecen una progresión lineal desde una práctica recreativa hacia una práctica problemática, estos trabajos demuestran que existe una variabilidad de trayectorias respecto al juego así como también de motivos de involucramiento, (Reith & Dobbie, 2013). Los enfoques microsociológicos restituyen a las personas que intervienen en los juegos de azar una dimensión activa en el fenómeno. Este aporte es particularmente valioso en un contexto donde las miradas hegemónicas del juego en la sociedad se articulan desde una “tradición problemática” (Reith, 1999) gobernado por ideas de compulsión, adicción, irracionalidad o patología para explicar esta práctica que aplanan la multiplicidad de experiencias existentes.

En una escala meso sociológica ubicamos los trabajos que analizan las formas institucionalizadas de los juegos de azar en la sociedad contemporánea. Encontramos trabajos que analizan el proceso de transformación de las políticas de regulación implementadas por los Estados en relación con los juegos de azar evidenciando un retroceso en las restricciones a la comercialización de los juegos de azar durante el Siglo XX (S. F. Kingma, 2008) y el proceso histórico a partir del cual estas políticas que dejaron de ser encuadradas como afrentas “morales” para asemejarse a otro tipo de políticas “normales” (Euchner, Heichel, Nebel, & Raschzok, 2013). La institucionalización de mercados de juegos de azar es abordada por Marie Trespeuch (Trespeuch, 2011, 2014) que analiza el proceso de constitución de un mercado de juegos en línea en Francia. Su conceptualización de este mercado como “mercado cuestionado” ilumina temas de la sociología económica al indagar los compromisos entre crítica moral y eficiencia económica que deben producirse para que la comercialización de una mercancía cuestionada, es decir, a la que se le atribuyen efectos negativos sobre la salud, el orden social o la moral colectiva sea oficializada. Finalmente, mencionamos el trabajo de Claudia Dubuis (Dubuis, 2016) que estudia la conformación de movimientos sociales anti-juego y las controversias públicas que devienen de la iniciativa para instalar un casino en la ciudad de Vancouver en la década de 1990. Este trabajo aporta conocimientos sobre las posibilidades de que las críticas a los juegos de azar configuren movimiento de acción política contra el juego. En el caso analizado la autora señala la

presencia de argumentos económicos y la noción de “utilidad social” del juego como los articuladores de un movimiento en contra de los juegos de azar. En las conclusiones de su trabajo abre la agenda para nuevas investigaciones de este tipo:

Esta obra pone de manifiesto que la oposición al juego no se da a priori en una estructura previamente constituida, con límites bien definidos y objetivos y programas predefinidos. Más bien, a lo largo de diversos compromisos se van nombrando y construyendo progresivamente todo un conjunto de acciones y reivindicaciones, así como una retórica designada como específicamente contraria al juego. Del mismo modo, el discurso anti-juego es un discurso latente que se actualiza, se consolida y se reformula caso por caso, en el marco de controversias o acontecimientos particulares. (Dubuis, 2016, p. 212)

En este nicho insertamos nuestra investigación. El recorrido por la bibliografía temática permite afirmar que el carácter controvertido y el estatus esencialmente problemático del juego es constante. Pero también que los contextos históricos específicos donde las críticas se articulan, los ambientes morales de época, los actores sociales que toman a cargo el problema imprimen características particulares a este problema. Los espacios sociales donde estos fenómenos han sido problematizados por la sociología se ubican predominantemente en las sociedades anglosajonas y europeas. En este sentido, es una incógnita para el conocimiento científico cuan homologables son los procesos de legalización, expansión, problematización y legitimación de los juegos de azar en el contexto regional, argentino y local específicamente. En este sentido, el análisis del caso santafesino se propone aportar conocimiento no solamente sobre los marcos de problematización de los juegos de azar que corresponden a esta sociedad sino también sobre aspectos más amplios de la configuración, circulación y estabilización de los problemas públicos. A continuación, exponemos las principales ideas y conceptos teóricos a partir de los que construimos el amplio fenómeno de los juegos de azar como un problema de investigación sociológico.

4. Contexto conceptual. Los juegos de azar como un problema público

Para construir el fenómeno de los juegos de azar y las apuestas como un problema sociológico nos valemos de los aportes teóricos de la sociología de los problemas públicos. La reflexión sociológica respecto a los problemas que estructuran la vida pública surge tempranamente en la disciplina con las reflexiones del pragmatismo estadounidense. Este enfoque se consolida a partir de mediados de la década de 1970 como línea de investigación en el mundo académico norteamericano demostrando una pertinencia en la indagación de temáticas empíricas diversas y el desarrollo de conceptos teóricos de alcance intermedio (Guerrero Bernal, Márquez Murrieta, Nardacchione, & Pereyra, 2018).

Los problemas públicos son situaciones definidas colectivamente como insatisfactorias, extendidas en la sociedad, que pueden ser cambiadas y frente a las que “alguien debe hacer algo” (J.

Gusfield, 2014; Loseke, 2003; Pereyra, 2017). No todas las situaciones son definidas de esta manera: algunas situaciones pueden ser definidas como no problemáticas, o como problemas de otro tipo (privados, personales, naturales) (Mills, 2014). Siguiendo a Gusfield el carácter público, es decir, la implicancia de instancias colectivas en su origen, en su resolución o en ambas es el rasgo que distingue estos objetos que estructuran la vida social. La vertiente constructivista desde la que se configura este enfoque excluye la idea de que los problemas sociales son el emergente necesario de unas condiciones objetivas determinadas. En cambio, enfatiza en el proceso de definición colectivo y las acciones de denuncia que son necesarias para que una condición se convierta en un problema social (Blumer, 1971). En principio, cualquier situación puede potencialmente constituir un problema público²⁴ aunque es necesario añadir un atributo contextual al constructivismo en tanto no pueden hacerlo en cualquier momento, ni en cualquier lugar, ni de cualquier manera (Best, 2017). En este sentido, sostenemos la pertinencia de este enfoque teórico para indagar un tema cuya problematización es objeto de constantes tensiones, disputas y redefiniciones a lo largo de la historia.

A continuación, distinguimos cuatro dimensiones a partir de las que construimos el problema público: 1) el problema público como marco interpretativo; 2) su carácter procesual; 3) las arenas públicas donde se desarrolla y 4) los procedimientos de estabilización.

4.1 Los problemas públicos como marcos interpretativos de la realidad

Erving Goffman (2006) planteó en su obra *Frame Analysis* que en la interacción social los actores manejan determinadas representaciones de las situaciones a las que se enfrentan a través de las que definen la realidad, interpretan la acción de otros/as y orientan la suya propia. Posteriormente, la sociología de los movimientos sociales explotó la noción de marco para analizar manera en que las definiciones de la realidad articulan reclamos, configuran movimientos sociales y activan la movilización política²⁵. Estos marcos interpretativos son un producto social en tanto se configuran en y a través de la interacción y en la vida colectiva. Nos interesa retener la premisa de que la vida social implica un trabajo de enmarcamiento de una realidad caótica, ilimitada y fluida. A través de la actividad cognitiva de enmarcamiento la realidad se simplifica, se codifica, se condensa, se resaltan determinados aspectos y se invisibilizan otros (D. A. Snow & Benford, 1992). Asimismo, los marcos articulan una situación con valores socialmente aceptables (R. D. Benford & Snow, 2000) o “tramas de pertinencia” adecuadas al contexto de desarrollo del problema (Cefaï, 1996).

²⁴ La historia nos provee ejemplos de situaciones que configuraron problemas sociales en otras épocas y que en la actualidad pueden parecer risueñas. Por ejemplo, la venta de margarina a fines del Siglo XIX en Estados Unidos (Ball & Lilly, 1982)

²⁵ Para una recapitulación de los aportes de la noción de marco en el estudio de movimientos sociales véase Benford & Snow (2000) y Danny Trom & Daniel Cefaï (2001)

Configurar una situación como un problema público implica una tarea de enmarcamiento de la realidad en una forma determinada. Según Gusfield (2014), en la estructura de un problema público podemos distinguir dos dimensiones: una *dimensión cognitiva* que respecta al “mundo de los hechos” y contempla los eventos que son considerados como relevantes para que un fenómeno suceda, y la secuencia fáctica que lo provoca; una *dimensión moral* que refiere a la percepción de esos hechos como inaceptables, injustos o indeseables y que, por ende, deben ser modificados porque entran en conflictos con ideas compartidas del bien común y los valores que se estiman socialmente (Boltanski & Thévenot, 2022). De estas dimensiones se desprenden dos ideas de responsabilidad: la *responsabilidad causal* que refiere a la escena fáctica a la que se le atribuye la existencia del fenómeno y la *responsabilidad política* que alude a la imputación sobre quién debe hacerse cargo de resolver el problema o restaurar un estado satisfactorio sobre la situación, existiendo la posibilidad de que estas ideas de responsabilidad se superpongan en un mismo actor colectivo. Queré (1996) afirma que postular una situación como problema público significa inscribirlo en “el registro de la acción pública” que se caracteriza por a) una semántica y un lenguaje propios; b) un tipo de entidad social particular como son los actores colectivos; c) una estructuración de la experiencia histórica que postula la realidad como modificable y; d) la existencia de un espacio público que reconoce al debate público como instancia de resolución de conflictos y al bien común -también objeto de disputas- como referencia última. En este sentido, pensamos la problematización pública como un tipo de enmarcamiento particular.

4.2 El carácter procesual de los problemas públicos

El enfoque de los problemas públicos resalta que estos son el resultado de procesos definicionales que llevan adelante actores y grupos sociales interesados en definir ciertas condiciones supuestas [putative conditions] como problemáticas (Blumer, 1971; Spector & Kitsuse, 2001). En este sentido es central resaltar tanto el carácter activo como procesual de la problematización pública de un tema. Adscribimos entonces a una “aproximación secuencial” de los problemas públicos que da cuenta de la dimensión temporal en que se desarrollan las “operaciones” a través de las que un fenómeno se conforma como un problema público (Neveu, 2015).

En este sentido, seguimos la tipologización que establece Erik Neveu (2015), la cual nos permite diseccionar un conjunto de “operaciones” típicas que atañen a la constitución de un problema y su tematización pública. Estas refieren a: 1) “identificar” una situación como problemática: esta operación implica la iniciativa de movimientos sociales, think tanks, “empreendedores morales” (Becker, 2018), grupos de interés, organizaciones, partidos políticos, medios de comunicación, individuos, etc. para que una situación determinada sea reconocida como problemática; 2) “enmarcar”, esto es, crear relatos, imágenes, símbolos, “mitologías”, postular explicaciones y

causalidades que definan al problema, o al decir de Benford y Snow “un esquema interpretativo que simplifica y condensa el ‘mundo’, focalizando y codificando selectivamente objetos, situaciones, eventos, experiencias y secuencias de acciones entre nuestro ambiente presente o pasado” (Snow & Benford, 1992, p. 137); 3) “justificar” que un problema es realmente importante y constituye un asunto general que afecta al bien común más allá de los intereses particulares. En esta operación Neveu (2017) identifica tres registros principales: el “democrático” que refiere a concebir que un problema es importante porque gran parte de la población lo considera así, un registro que apela a factores emocionales, entre los que actualmente puede pensarse la indignación, pero también, el horror, la compasión o el hastío, finalmente un tercer registro refiere al uso de las cifras estadísticas y el razonamiento científico o experto como mecanismos potentes para la justificación de la importancia de un problema; 4) “popularizar” lo cual implica elevar la cuestión a la opinión pública y a los actores a los que se le imputa la responsabilidad de tomar medidas al respecto; 5) finalmente un problema público tendría un cierre (no definitivo) en la operación de “poner en política pública”, es decir, lograr que los poderes públicos y las instituciones sociales implementen medidas reparadoras y respondan a las reivindicaciones formuladas. Sin embargo, lo señala Erik Neveu, la designación de instituciones públicas para la resolución del problema y la designación de determinados actores para su abordaje, lejos de implicar su fin, puede devenir en una reformulación del problema.

Este posicionamiento no significa que exista una historia “natural” del problema o una serie de etapas establecidas a priori que un problema deba desarrollar en un orden determinado para constituirse como tal. Las operaciones típicas mencionadas que dan forma a este tipo de fenómenos pueden asumir ordenamientos particulares e incluso algunas de ellas ser omitidas en los casos empíricos (Lorenc Valcarce, 2005). A su vez, la idea de “historia natural” postula una linealidad de avance temporal del problema que no siempre es empíricamente existente. En su lugar, sostenemos una idea de temporalidad que contemple avances, acumulaciones, superposiciones, estancamientos, paralizaciones, retrocesos o “bucles de retroalimentación” (Hilgartner & Bosk, 1988) respecto de la carrera de un problema y que sostiene que este proceso está siempre inconcluso.

En el enfoque de los problemas públicos subyace a su vez una dimensión de análisis relacional. Los procesos de definición de los problemas implican controversias, disputas y enfrentamientos entre diferentes actores sociales en los que se dirimen las definiciones legítimas sobre una cuestión y en los que algunas visiones se imponen sobre otras (Schillagi, 2011). En este sentido, es necesario contemplar que no todos los actores implicados en estas luchas participan en igualdad de condiciones en las arenas públicas, sino que existen diferenciales de autoridad sobre un problema. Quienes se constituyen como “propietarios” (Gusfield, 2014) de un problema en un momento dado cuentan con mayor capacidad y legitimidad para operar sobre los términos en que se define un problema y las soluciones que deben

implementarse como también para desentenderse del problema o incluso desestimar su existencia (Henry, 2021). El concepto de “propiedad” nos interesa porque esta metáfora además de dar cuenta de los atributos de “control” y “exclusividad” reflejan también las condiciones “transferibilidad” y “pérdida potencial” de la que es pasible la propiedad de un problema (Gusfield, 2014, p. 76). De esta manera, consideramos relevante la caracterización social de los actores que intervienen en las disputas por la definición del juego, las alianzas que formulan, su adscripción en activismos, movimientos u organizaciones de carácter local, provincial, nacional o internacional, su vinculación respecto a los poderes públicos, su capacidad de movilizar diferentes capitales para hacer valer sus posiciones, etc.

4.3 Las arenas públicas como escenario de desarrollo de los problemas públicos

Otra dimensión teórica relevante en nuestra investigación refiere a las arenas públicas donde se desarrollan los debates sobre el juego. Partimos de la idea de que los problemas públicos no se definen en el vacío, sino que tienen lugar “en arenas públicas particulares en las cuales los problemas sociales son enmarcados y se desarrollan” (Hilgartner & Bosk, 1988, p. 58). Entendemos un “arena pública” como “una arena social cuyos actores persiguen bienes públicos, se refieren al interés público, definen sus problemas como públicos y sienten, actúan y hablan en consecuencia.” (Cefaï, 2016, p. 38).

Siguiendo a Hilgartner y Bosch (1988), un primer aspecto que nos interesa poner de relieve es la capacidad limitada de las arenas para alojar problemas: existe una gran población de problemas potenciales, esto es, de condiciones pasibles de convertirse en problemas públicos por las que activistas, denunciante, agrupaciones, colectivos, etc. puján por elevar a la cima de la agenda pública, sin embargo, sólo algunos alcanzan el “éxito” como tales. Esto se debe a que las arenas públicas tienen una “capacidad de carga” [carrying capacity] limitada en un sentido material (tiempo, espacio, presupuesto, personal, energía que se le puede dedicar a los temas, etc.). Esto nos pone frente a otra característica de las arenas: en estos espacios operan “principios de selección” de los problemas. A causa de la dramaticidad, la vinculación con “grandes problemas sociales” estabilizados, valores culturales centrales, u otros criterios que se revelan en la investigación empírica ciertos fenómenos o situaciones tiene la posibilidad de erigirse como problemas públicos o no hacerlo. A su vez, estas arenas institucionalizan ciertas formas válidas de operar en ellas, ciertos “repertorios de acción colectiva” (Tarrow, 2012), que los actores deben tener en cuenta para lograr demandas exitosas. Finalmente, es necesario remarcar que existen una multiplicidad de arenas públicas (experta, mediática, política, religiosa, cultural, mercantil, etc.) en la que un mismo problema puede tomar derroteros diferentes. Las mismas no están aisladas, de hecho, se encuentran superpuestas entre sí, o “laminadas” (De Blic & Lemieux, 2005), de manera que interactúan dando la posibilidad de que los problemas se amplifiquen o se neutralicen en esta relación. Por ejemplo, es habitual observar una retroalimentación entre los problemas que ocupan la agenda mediática y la política y viceversa. Esta

concepción de las arenas públicas nos proporciona una base para explorar los contextos en que el problema del juego se desarrolla en Santa Fe de manera holística evitando recortes que anulen una mirada relacional o se orienten exclusivamente a los espacios que tiene mayor visibilidad pública (Gilbert & Henry, 2012).

4.4 La estabilización de los problemas públicos

En la carrera de un problema existen ciertos “mojones” donde la controversia se detiene y se fijan (al menos momentáneamente) las definiciones sobre qué es ese problema, cuál es su gravedad, a quienes afecta, quienes tienen que hacerse cargo y qué hay que hacer al respecto (Pereyra, 2018). La estabilización de un problema es entonces el triunfo de unas definiciones de lo que ese problema es, y de lo que no es, sobre otras realidades alternativas posibles (Gusfield, 2014). La detección de estos momentos nos parece un insumo relevante para establecer periodizaciones en el caso analizado.

Los diferentes aportes de la sociología de los problemas públicos destacan algunos procedimientos y mecanismos que operan en este proceso de fijación de significados que pretendemos sistematizar en este trabajo. AL respecto, distinguimos tres procesos que en la realidad aparecen solapados e interrelacionados entre sí pero que separamos con fines analíticos. Se trata de los mecanismos relacionados a 1) la generación de evidencia sobre un problema; 2) las operaciones de puesta en relato de un tema y; 3) la inclusión en políticas públicas.

4.4.1 *Generación de evidencia sobre un problema.*

El primer procedimiento al que nos referimos se relaciona con las acciones tendientes a generar evidencia sobre la existencia de un fenómeno y su problematicidad. Encontramos dos mecanismos centrales en esta dirección, por un lado, la confección de datos a través del trabajo de expertos y, por otra parte, el efecto de los casos para dotar de realidad a un fenómeno.

Así, Gusfield (2014) señala la manera en que las producciones científicas acerca del problema de conducir alcoholizado operan ciertos encuadres del fenómeno que, por ejemplo, centran la atención sobre el conductor, excluyendo otros actores como los productores y vendedores de alcohol u otros elementos como la seguridad del vehículo o el estado de las carreteras. La “retórica científica” presenta la realidad en un estilo neutro que disimula cualquier tipo de mediación que se ejerza para dar forma a la misma. Por otro lado, el estudio de Sebastián Pereyra (2018) sobre la corrupción da cuenta del trabajo de grupos de activistas-expertos que mediante la generación de información logran, por un lado, posicionar a la corrupción como un asunto de interés central en la opinión pública y, por otra parte, reforzar ciertas ideas sobre los protagonistas, las prácticas y las responsabilidades del problema.

En nuestras sociedades el discurso científico es central en la definición y la estabilización de los significados en torno a un tema. Los productos científicos objetivan un fenómeno haciéndolo existir como el reflejo de una realidad preexistente que se expresa a través de tablas, gráficos y discursos neutros. En este sentido, la actividad de expertos y académicos crea un conjunto de indicadores, índices, evaluaciones y estadísticas que vuelven al problema real, mensurable y evidente. Los datos actúan como pruebas de la existencia de un problema, de su magnitud y sus cambios a lo largo del tiempo, participando también en la definición de sus características y sus causas (Hamman, Méon, & Verrier, 2002).

Por otra parte, los escándalos o casos actúan como evidencias del problema dándole carnadura a personajes, hechos y narraciones. Los casos con resonancia pública aunque en un primer momento abren un escenario incierto constituyen un evento “instituyente” en tanto compelen a los actores involucrados a tomar posición, reorientar interpretaciones, asignar responsabilidades, fijar significados, convirtiéndose en ocasiones en instrumentos cognitivos para leer otros acontecimientos (De Blic & Lemieux, 2005) (Márquez Murrieta, 2013) En este sentido, la serialización de los escándalos en la prensa pueden dar cuenta de una sedimentación de significados, ya que respecto a algunos casos empíricos se puede observar que a lo largo del tiempo determinados aspectos del fenómeno dejan de ser materia de controversia y se dan como presupuestos (Pereyra, 2013, 2018).

4.4.2 La puesta en relato

Un segundo procedimiento de estabilización que nos interesa señalar es la puesta en relato de un problema. Para que un problema adquiera derecho de ciudadanía en las arenas públicas es necesario que atravesase una “configuración narrativa”, de manera que un tema se vuelva decible y visible como un problema (Cefaï, 1996). La operación de “puesta en relato” implica una selección de ciertos aspectos del problema, que “ayudan a otorgar un orden coherente a un conjunto de sucesos, acciones y sujetos mediante el establecimiento de secuencias cronológicas, presentación de personajes y argumentos e identificación de consecuencias y desenlaces” así como también distribuye y atribuyen responsabilidades sobre la existencia y la resolución de estos (Schillagi, 2011). Los relatos responden también a una dimensión contextual en tanto no cualquier relato tiene resonancia pública en cualquier momento, es decir, los problemas que se articulan con relatos que corresponden con los valores y las creencias predominantes de una época tienen mayores posibilidades de ver la luz que otros²⁶.

²⁶ A modo de ejemplo, es relevante señalar los desplazamientos desde argumentos religiosos hacia argumentos seculares en el activismo católico contra los derechos sexuales y reproductivos (Vaggione, 2012), o la medicalización de las que en otros tiempos eran objeciones en términos morales a los juegos de azar (Bernhard, 2007).

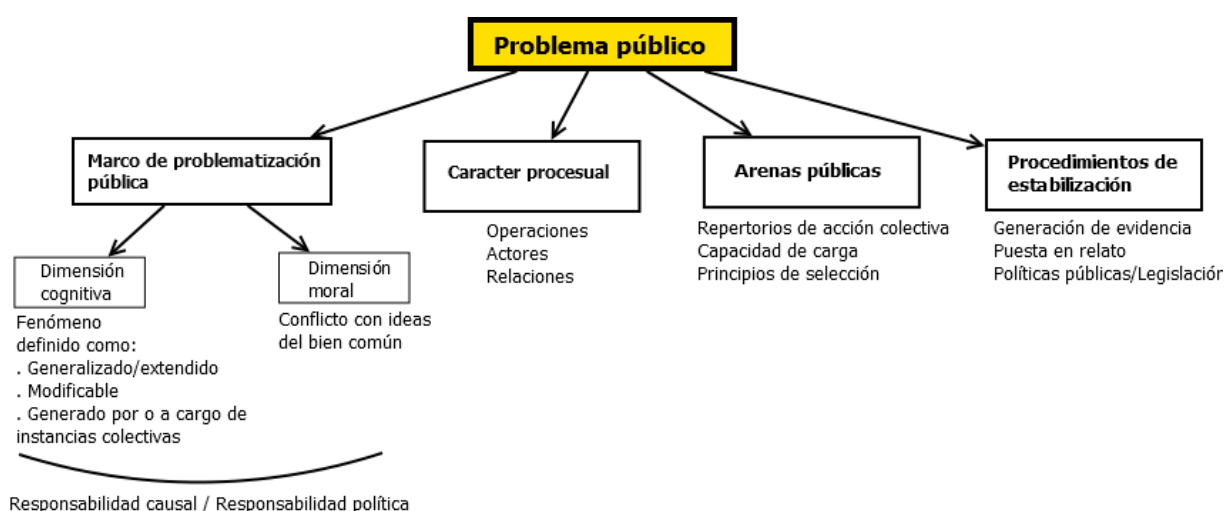
4.4.3 Las políticas públicas y la legislación como mecanismos de estabilización.

Finalmente, un tercer procedimiento de estabilización que nos interesa señalar se relaciona con la intervención de los poderes públicos para la resolución de un problema. Nos referimos a dos procesos: 1) la estabilización a través de categorías de acción pública y; 2) la estabilización de las nociones morales respecto al problema a través de las leyes.

Generalmente, el hecho de que alguna dependencia pública tome a su cargo la resolución de un problema es considerado como una marca de su éxito ya que indica un arribo a ese “horizonte de inscripción institucional” que suelen plantearse los demandantes que reclaman sobre un tema (Pereyra, 2013). El abordaje de un problema por parte de los poderes públicos produce un efecto de estabilización. Al hacerse cargo de un problema, el poder público le otorga legitimidad al mismo y a las reivindicaciones asociadas dándole un carácter de ciertas, reales y dignas de una acción orientada a darles respuesta. Al mismo tiempo, le imprime un formato a través de la producción y el uso de categorías legales, administrativas o estadísticas que hacen existir tipos de personas y de conductas en el registro de la acción pública. Estas categorías se ven amplificadas y profundizan su efecto de realidad en la medida en que son retomadas por otras instituciones e incluso por los ciudadanos en la búsqueda de hacer valer sus derechos (Pereyra, 2018)

Por otro lado, referimos al trabajo de Joseph Gusfield (2014) sobre la ley como dramatización pública del orden social. Este autor analiza las leyes que regulan y sancionan la conducción bajo la influencia del alcohol como un producto cultural en tanto elemento central de la cultura pública, que cataliza definiciones morales y cognitivas sobre el fenómeno, al tiempo que postula formas de solucionarlo. El “estilo público” en que están formuladas se ubica en un registro caracterizado por la certeza, generalidad, impersonalidad, racionalidad y universalidad que construye la idea de un estándar social colectivamente aceptado. A pesar de que la materialización de la ley en las actividades cotidianas difiera marcadamente de las imágenes expuestas en la ley, las leyes que regulan una temática nos interesan en tanto dramatizaciones de nociones morales que rigen el discurso público sobre un asunto. Las leyes dotan al mundo de un sentido claro e inequívoco, eliminando visiones conflictivas o alternativas, proporcionando una definición de la sociedad y su relación con un fenómeno. En relación con el objetivo de este trabajo podemos decir, entonces, que fijan o estabilizan los significados públicos de un fenómeno y de las conductas deseables de las personas frente al mismo.

Gráfico 1. Contexto conceptual



5. Objetivos

En base al recorrido por lo antecedentes y la articulación del problema en relación con los conceptos teóricos anteriormente descriptos formulamos los siguientes objetivos de investigación:

Objetivo general

Analizar las dinámicas de problematización pública de los juegos de azar en la provincia de Santa Fe desde la legalización de casinos hasta la actualidad (2000-2024).

Objetivos específicos

- Identificar y caracterizar a los actores sociales involucrados en la definición pública de los juegos de azar en Santa Fe, y analizar las estrategias, recursos y operaciones que despliegan para promover sus posicionamientos.
- Reconstruir los marcos de problematización pública que, en distintos momentos del período estudiado, estructuraron las controversias en torno a los juegos de azar.
- Analizar los procesos y mecanismos mediante los cuales las definiciones del juego como problema público se estabilizan en la provincia.

6. Metodología

Para formular el abordaje metodológico de esta investigación consideramos al estudio de caso como una “estrategia de investigación” que se adecúa al objeto de estudio propuesto (Neiman & Quaranta, 2006) (Archenti, 2018). En este sentido, la implementación del estudio de caso frente a una temática escasamente tratada desde las ciencias sociales, como los juegos de azar en las sociedades contemporáneas, explota las fortalezas de este método al permitirnos un conocimiento de un proceso

complejo y multicausal, orientados por preguntas sobre el “cómo” y el “por qué” de un estado de cosas (Yin, 2003)

Más precisamente nos adscribimos a la tradición sociológica del estudio de casos en tanto, contamos con un nivel de estructuración previo del diseño de investigación y damos una marcada importancia a los ejes teóricos para delimitar el objeto de investigación. Metodológicamente apostamos a una combinación de métodos que nos permitan generar una multiplicidad de datos con el sentido de una “convergencia de la evidencia” (Yin, 2003) que si bien cuenta con un predominio de los métodos cualitativos no excluye herramientas de análisis cuantitativo de los datos del caso. Esta estrategia multimétodo tiene el objetivo de conocer en profundidad y de manera holística un único caso.

El caso es entendido por muchos autores como un sistema con límites, esto es, un fenómeno integrado por una diversidad de elementos que se interrelacionan entre sí (Merriam, 1988; Stake, 2010). Una de las tareas centrales frente a esta definición, como menciona Xavier Collier (2005) es delimitar las fronteras del caso. En esta dirección, es necesario precisar algunas características de la apuesta epistemológica de esta investigación y el recorte teórico que realizamos. Desde nuestra perspectiva, si bien reconocemos la existencia de fenómenos que podríamos llamar “objetivos”, esto es, un crecimiento de la oferta comercial de juegos de azar y de su práctica a nivel social, tiene una orientación epistemológica que se interesa en conocer los procesos a través de los cuales, los actores sociales definen un fenómeno (o dejan de hacerlo) como un problema público. Siguiendo a Pereyra, decimos que “el foco principal es el análisis de prácticas y discursos que derivan en la definición de una situación como problemática” (Pereyra, 2013, p. 28). En este sentido, decimos que nos interesa el fenómeno de los juegos de azar en sí, sino que apuntamos a analizar el proceso de construcción del juego como problema público.

Por otra parte, espacialmente nuestro estudio se circunscribe en el territorio de la Provincia de Santa Fe. Esta decisión se justifica en el hecho de que cada provincia tiene la potestad de legislar sobre los juegos de azar, lo cual da como resultado configuraciones dispares en las diferentes provincias respecto a este tema, constituyendo la provincia en estudio un contexto particular que reúne características distintivas (fue última provincia del país en legalizar los casinos, su instalación se permitió solamente en tres localidades, etc.). Respecto a los límites temporales del caso, el recorte inicial fue modificado a la luz del proceso de problematización pública que se produjo en los años 2023 y 2024. En principio, nos propusimos abordar el período que transcurre entre el año 2000 y el año 2020. Este recorte temporal se fundamentaba en dos eventos que delimitan un proceso de reconfiguración de la oferta de juegos de azar en la provincia y que, por ende, considerábamos fecundo para evidenciar la problematización pública del juego. El primero, en el año 2000, es el inicio del debate

legislativo que consigue la legalización de los casinos en la provincia en el 2001 después décadas de intentos infructuosos. El segundo, en el 2020, la legalización de la oferta de juegos en línea durante la pandemia. Identificábamos este evento como el final de una configuración determinada de los equilibrios económicos, políticos y culturales respecto del juego en la provincia y el comienzo de una nueva etapa. En el medio de estos dos acontecimientos un proceso que abarca la legalización, instalación y puesta en marcha de los casinos y que implica una profunda reconfiguración del vínculo de la población y los juegos de azar en la provincia. Sin embargo, juzgamos que una tesis que enfocaba el juego como problema público no podía prescindir de su momento de mayor efervescencia social. En consecuencia, ampliamos el alcance de estudio hasta el año 2024, cuando en Santa Fe se consolida un amplio proceso de movilización en torno al juego problemático.

Según el objetivo de investigación podemos definirlo como un caso descriptivo, en tanto busca lograr una descripción densa del proceso de problematización pública del juego pero sin dejar de lado una apuesta explicativa que puede ayudarnos a comprender las relaciones causales al interior del caso. (Yin, 2003)

6.1 Estrategia de producción de datos

La estrategia para la obtención de datos para responder nuestros objetivos de investigación se orientó a la identificación de los actores y las operaciones que llevan adelante para reconocer, enmarcar, justificar, popularizar y formular políticas públicas en torno a los juegos de azar como un problema. Para ello observamos distintas arenas públicas que consideramos gravitantes en las definiciones públicas del juego. Estas son la esfera político-estatal, la esfera comercial, la esfera sanitaria y la esfera de la sociedad civil. El relevamiento de esta multiplicidad de esferas de la vida social tiene el objetivo de poder construir un “análisis multi-perspectiva” que constituye una característica ventajosa del estudio de casos, esto es, al decir de Tellis (1997), de “considerar no solamente la voz y perspectiva de los actores, sino también de grupos relevantes de actores y la interacción entre ellos” (p.2).

Las técnicas a partir de las que construimos los datos son: 1) entrevistas a actores relevantes o informantes clave de cada esfera (funcionarios públicos; legisladores; profesionales de la salud; integrantes de grupos de jugadores activos; integrantes de ONGs que abordan la temática del juego problemático; representantes de la oferta de juego); 2) análisis de contenido de diarios y otros documentos (informes de entidades de salud; informes anuales de los casinos; revistas especializadas sobre juegos de azar; folletos y páginas web de centros de tratamiento de adicciones; versiones taquigráficas de los debates parlamentarios sobre el tema; publicidades; etc.), a través de codificación temática de contenido a partir de categorías teóricas; 3) finalmente, el interés social creciente en el

juego problemático durante 2023 y 2024, nos permitió la realizar observaciones de jornadas, reuniones y seminarios relacionados a los juegos de azar e incluso nuestra participación en este proceso²⁷.

Se realizaron un total de diecisiete entrevistas a actores de diferentes esferas sociales cuyo rasgo en común es la participación en los procesos de definición pública de los juegos de azar en Santa Fe durante el período abordado (Ver Tabla 2). Los/as entrevistados/as fueron seleccionados a partir del reconocimiento de su participación o de las instituciones que representan en diferentes instancias de definición pública del juego en el período abordado. Su participación fue identificada a partir del análisis previo de artículos de prensa y documentos.

Tabla 2. Entrevistas realizadas

N	Entrevistada/o	Esfera institucional	Profesión	Fecha de la entrevista	Cargos/roles ocupados
1	Fabian Peralta	Político-Estatal	Político	14/10/2021	Diputado Nacional (2007-2015)
2	Leonardo Simoniello	Político-Estatal	Abogado	8/3/2022	Diputado provincial (2007-2011) Concejal Santa Fe (1999-2007)
3	J.	Sociedad Civil	Cuentapropista	31/5/2022	Integrante de Jugadores Anónimos Rosario
4	Sergio Más Varela	Político-Estatal	Contador	31/5/2022	Diputado provincial (2015-2019)
5	Susana Presti	Sanitaria/Sociedad civil	Psicóloga social	2/6/2022	Presidenta de la Asociación Civil para la Investigación de la ludopatía
6	Funcionario 1 ²⁸	Comercial	-	20/7/2022	Funcionario de Lotería de Santa Fe
7	Miguel Cappiello	Político-Estatal	Médico	3/3/2023	Ministro de Salud (2007-2013)
8	Juan Carlos Zabalza	Político-Estatal	Bioquímico	10/10/2023	Diputado provincial (1987-1995) Secretario de gobierno de la Municipalidad de Rosario (2001-2007)

²⁷ En el Anexo 2 sistematizamos los materiales relevados

²⁸ Se optó por resguardar la identidad de los funcionarios de Lotería de Santa Fe que accedieron a ser entrevistados por tratarse de actores en lugares políticamente sensibles frente a un tema controversial.

9	Mario Esquivel	Político-Estatal	Abogado	6/2/2024	Diputado provincial (1991-2007)	Autor de la ley de casinos
10	Funcionario 2	Comercial	-	24/6/2024	Funcionario de Lotería de Santa Fe	
11	Claudia Balagué	Político-Estatal	Bioquímica	4/7/2024	Diputada provincial	Ministra de educación de la provincia de Santa Fe (2012-2019)
12	Gisel Mahmud	Político-Estatal	Abogado	11/7/2024	Diputada provincial	
13	Lucila De Ponti	Político-Estatal	Licenciada en Ciencia Política	30/7/2024	Diputada provincial	
14	Funcionario 3	Comercial	-	30/7/2024	Funcionario de Lotería de Santa Fe	
15	Lucila Ruiz/Juliana Czernik	Sanitaria	Psicóloga/ Terapeuta ocupacional	17/12/2024	Dirección ejecutiva de abordaje de consumos problemáticos - Municipalidad de Santa Fe	
16	Victoria Niebozyn	Político-Estatal	-	19/8/2025	Secretaria de turismo de Melincué	
17	Claudia Rosenthal	Político-Estatal	Licenciada en Comunicación Social	25/9/2025	Directora provincial de turismo de Santa Fe	Diputada provincial (1995-1999)

Los contactos se realizaron a través de personas que intermediaron para realizar la propuesta de entrevista (colegas y familiares) lo que evidencia una cercanía en el espacio social entre el investigador y los/as entrevistados/as. Otros contactos se realizaron a través de redes sociales o, en el caso de Jugadores Anónimos a través de los teléfonos de contacto publicados en páginas web. Las entrevistas se realizaron de manera presencial a excepción de dos entrevistas realizadas a través de llamadas telefónicas. La duración de estas fue variable, en promedio se extendieron por una hora y media, con algunas excepciones de tres horas, dos horas y media o cuarenta y cinco minutos. Encontramos dificultades para realizar entrevistas con los representantes de los casinos: ante los intentos de contacto de nuestra parte para la realización de entrevistas la mayor parte de las ocasiones no conseguimos una respuesta, en otras ocasiones fuimos derivados a áreas que no dieron respuestas

y en una ocasión se nos pidió que detallamos los objetivos de la entrevista y luego la comunicación se interrumpió. La no respuesta es también un dato que nos brinda el campo (Darmon, 2005), en tanto los representantes de la oferta de juegos de azar prefieren evitar situaciones que, asumimos, interpretan como una forma de cuestionamiento que responde a un contexto más amplio de sospecha frente a la explotación comercial del juego. Para suplir esta carencia se indagaron documentos como los reportes de sustentabilidad emitidos por el Casino de Santa Fe, las páginas web de los casinos, las ediciones de la Revista REDES editada por la Lotería de Santa Fe y las declaraciones en medios de comunicación de estos actores (Ver Anexo 2).

El efecto del tiempo también fue un dato relevante en la realización de entrevistas, no solamente porque el estallido público del problema de la ludopatía nos permitió incorporar nuevos actores a la nómina de entrevistados, sino también porque en las entrevistas realizadas antes de 2024 la ludopatía entre niños/as y adolescentes no era tematizada, mientras que en las posteriores era el tema central.

Nuestro corpus de materiales también se compone de tres tipos de documentos: 1) documentos producidos por los actores que intervienen en el proceso de configuración de las definiciones públicas del juego; 2) documentos que registran eventos institucionales y no son producidos explícitamente para dar cuenta de un posicionamiento respecto del juego; 3) Híbridos, que son tanto producto de posicionamientos públicos respecto al juego como formas de registro institucionalizadas. Entre los primeros ubicamos informes estadísticos, gacetillas de prensa, reportes empresariales, spots publicitarios, folletos, revistas, proyectos de ley y leyes. Entre los segundos, computamos las versiones taquigráficas y los registros audiovisuales de las sesiones legislativas provinciales y locales y los estatutos de las organizaciones. La forma híbrida de documentación incluye los expedientes producidos por los poderes legislativos, los informes periodísticos y el corpus de artículos periodísticos (Ver Anexo 2).

Los artículos periodísticos son materiales centrales en esta investigación. Se relevaron un total de 563 artículos en el período de 2000-2024. Fundamentalmente, se realizaron búsquedas en dos principales periódicos de la provincia: el diario El Litoral de Santa Fe y La Capital de Rosario. La búsqueda se realizó a través de palabras claves (juegos de azar; casino; lotería; bingo; ludopatía) en los motores de búsqueda que poseen los diarios, pero también a través de otros motores de búsqueda como Google, ya que los primeros no arrojan resultados sobre artículos de comienzos de siglo, momento en que los periódicos locales comenzaron a migrar hacia los medios digitales. Se complementó la búsqueda con la base de datos de la hemeroteca de la Biblioteca Argentina “Dr. Juan Alvarez” de Rosario que permitió acceder a artículos no disponibles en la web. La muestra incluye principalmente artículos de los dos periódicos mencionados: El Litoral (172 artículos) y La Capital (273)

sin embargo, se incluyeron otros medios de prensa -en su mayoría provinciales a excepción de algunos medios internacionales especializados en el mercado de juegos de azar- (118 artículos) ya que a lo largo del período la cantidad de medios se multiplicó y de esa manera consideramos que logramos una mayor cobertura de las representaciones y los procesos relacionados a la configuración de los juegos de azar como un problema.

Finalmente, la contemporaneidad del fenómeno nos permitió realizar observaciones de eventos que tematizaban los juegos de azar en la provincia. Asistimos a seis charlas y jornadas de este tipo (tres en Santa Fe, dos en Rosario y una en modalidad virtual), participando como orador en una oportunidad. Asimismo, la abundancia de registros audiovisuales y su disponibilidad en línea nos permitió observar -aunque ciertamente de manera más limitada- dos eventos realizados en el período como también volver sobre las actividades ya observadas que fueron grabadas y publicadas por las instituciones organizadoras.

6.2 Estrategia de análisis de datos.

Las estrategias de análisis enmarcan la multiplicidad de datos en el sentido de una “convergencia de la evidencia” en torno al caso (Yin, 2003) para dar respuesta a las preguntas de investigación de los tres objetivos específicos antes mencionados. Un concepto transversal que tensiona el análisis de los diferentes materiales empíricos relevados es el concepto de problema público.

En este sentido, nuestro trabajo pretende analizar el caso propuesto orientado por el recorte que esta propuesta teórica nos indica. Vale aclarar que antes que una estrategia de *pattern matching* pura como la propone Robert Yin (2003) en el que la teoría funge como un patrón predictivo para contrastar una realidad empírica, los conceptos teóricos funcionaron como criterios orientadores generales o como “conceptos sensibilizadores” (Blumer, 1982) en una lógica abductiva que se plantea la interacción constante durante el proceso de investigación entre datos y teoría. En el diseño de la investigación previmos un diseño flexible (Mendizabal, 2006) que nos permitió, en diálogo con el campo, dar lugar a emergencias que desafiaron las clasificaciones y patrones que establecimos a priori. El caso fue analizado a partir de dos dimensiones interrelacionadas: una sincrónica y otra diacrónica.

6.2.1 Análisis sincrónico del caso

Respecto a la dimensión sincrónica analizamos los materiales desde los más antiguos a los más recientes a través de las dimensiones teóricas propuestas. En este sentido, nos guiamos por los objetivos de investigación específicos para organizar el análisis.

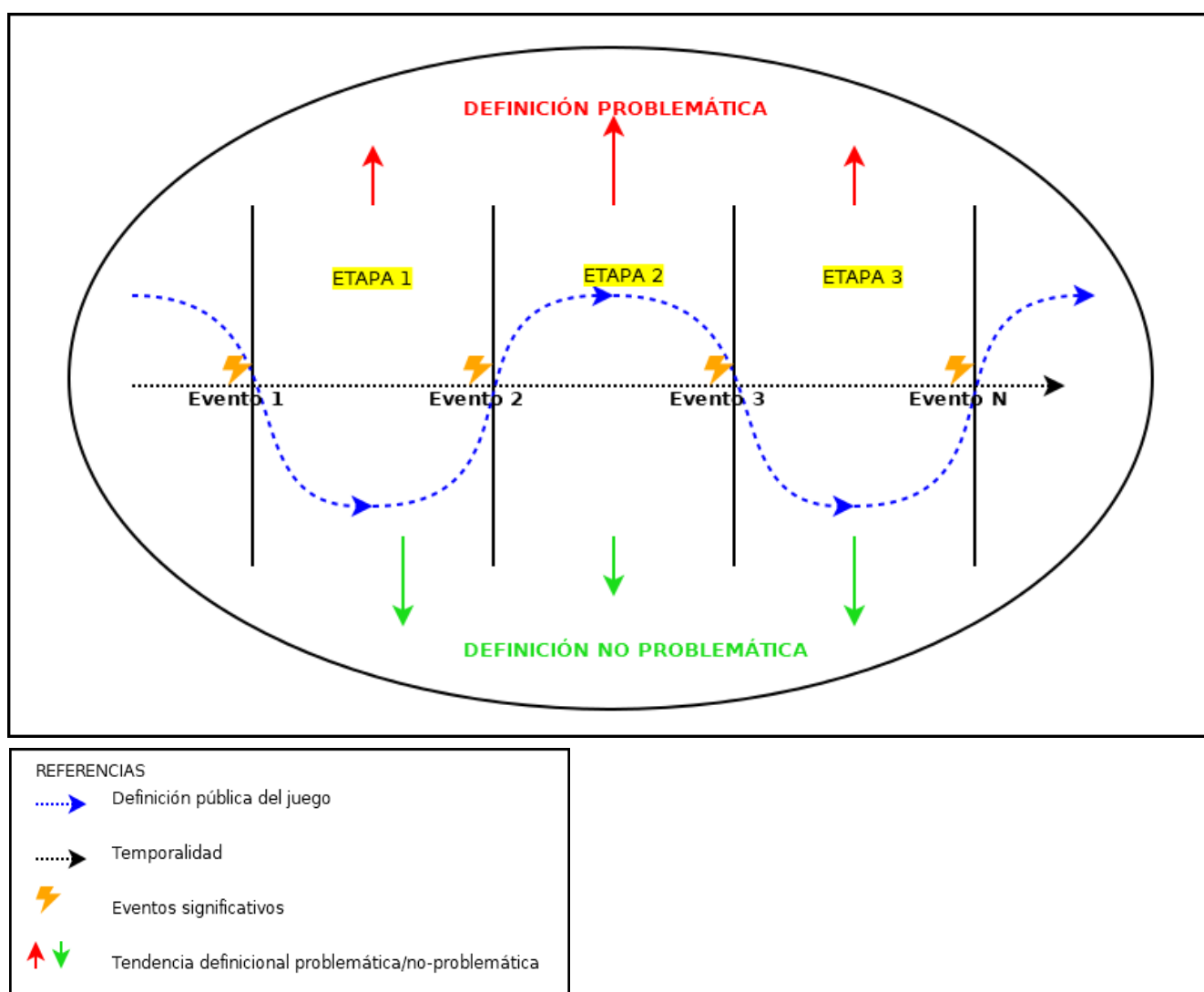
En primer lugar, a través de la identificación y caracterización de los actores intervinientes en la definición pública de los juegos de azar y las apuestas en Santa Fe, de las operaciones que llevaron

adelante para hacer valer sus posicionamientos y las relaciones de conflicto, alianza o colaboración que establecieron entre ellos. Asimismo, en este proceso nos interesó reconocer las características de las arenas públicas en que se desplegaron estas acciones analizando los repertorios de acciones que los actores disponen, las lógicas que las arenas imprimen en la dinámica de problematización a través de los principios de selección que operan y las capacidades de carga que se presentan. En segundo lugar, reconstruimos los marcos de problematización pública de los juegos de azar que identificamos en la progresión del caso, observando tanto las propuestas cognoscitivas movilizadas como las valoraciones morales que establecen sobre el fenómeno. También, relevamos las ideas de responsabilidad causal y política que devienen de la formulación de diferentes definiciones del problema. Finalmente, analizamos los procesos y mecanismos de estabilización que cristalizan determinados marcos de problematización en momentos determinados.

6.2.2 Análisis diacrónico del caso

El análisis sincrónico del caso se relaciona con una proyección diacrónica de análisis. La reconstrucción del acaso a través de las dimensiones teóricas mencionadas nos permitió establecer a lo largo del período distintas etapas caracterizadas por la aparición (o desaparición) de marcos de problematización pública del juego en las distintas arenas, así como controversias o disputas significativas al respecto (Ver Gráfico 2).

Gráfico 2 - Esquema para análisis diacrónico del caso.



Fuente: Elaboración propia.

A partir de este esquema, buscamos reconstruir el desarrollo del caso teniendo en cuenta su trayectoria. Para ello, consideramos los eventos significativos que tensionan o cambian el rumbo de la definición pública del juego teniendo en cuenta sus tránsitos en las arenas públicas y las tendencias hacia una definición pública del juego problemática o no-problemática. Como resultado realizamos periodizaciones que caracterizan “momentos” o “etapas” del caso teniendo en cuenta los actores sociales e instituciones que se apropian del problema, los términos cognitivos y morales en que lo definen, los modos de abordaje que se postulan en cada momento, etc. Los hallazgos en este sentido se constituyeron a partir de una lógica emergente en la que sólo pudo formularse *a posteriori* del proceso de análisis de los datos.

6.2.3 Algunas reflexiones metodológicas. De observador externo a participante del problema.

Originalmente, la investigación fue planificada durante el año 2019 y se previó su ejecución durante los cinco años de duración de la beca doctoral financiada por CONICET que iniciaba en abril de

2020. El comienzo de la investigación se produjo en coincidencia con las medidas de aislamiento por motivos sanitarios lo cual obligó a reconfigurar el plan de trabajo previsto. Con el cierre de los espacios de trabajo en la universidad, las actividades de investigación y de formación doctoral convivieron con el espacio doméstico y las restricciones de circulación²⁹. Por un lado, se limitaron las interacciones con colegas, becarios y personal del instituto de investigación que constituyen parte central de la construcción de conocimiento. También estas circunstancias obligaron a reconfigurar algunas tareas previstas en el plan de trabajo: la visita a archivos se postergó y la realización de entrevistas no pudo iniciarse sino a finales del año 2021. Por otra parte, la virtualización de la oferta académica, sobre todo en seminarios de doctorado permitió acceder a una oferta de curso específicos a la que no hubiera sido posible acceder.

Pero la investigación estuvo atravesada por la torsión que se produjo en el objeto de estudio a partir de la significativa problematización pública de los juegos de azar y de apuestas que se produce a partir de finales del 2023 y todo el 2024. Esto trajo diferentes consecuencias sobre el trabajo de investigación. En primer lugar, buscando dar cuenta de los acontecimientos de estos años se extendió el periodo temporal que abarca esta tesis como se mencionó anteriormente. Esto implicó una reapertura del trabajo de campo a través de la realización de nuevas entrevistas, la recolección y sistematización de documentos y artículos de prensa y la realización de observaciones. Pero también implicó un giro en la relación de este investigador con el campo. La perplejidad de la opinión pública frente al fenómeno de apuestas en niños/as y adolescentes activó una demanda ingente por opiniones a las que se les reconoce una autoridad. En este sentido, mi pertenencia institucional como becario doctoral del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral dependiente de dos de las instituciones más prestigiosas a nivel nacional como la Universidad Nacional del Litoral y el CONICET, sumado a mi trayectoria de investigación -también en el marco de mi participación en la Licenciatura en Sociología y en proyectos de investigación de la Universidad Nacional del Litoral- en un tema poco abordado por la academia convirtieron a mi trabajo en objeto de interés público³⁰. La convocatoria para participar en distintas instancias públicas -por ejemplo, me fueron solicitadas intervenciones escritas en diferentes medios de comunicación, fui entrevistado por medios gráficos, radiales y televisivos locales e incluso nacionales para opinar sobre el tema- implicaron un reposicionamiento respecto al campo. Inesperadamente, me encontraba moldeando el problema del que intentaba investigar como adquiriría forma. El saldo de estas intervenciones es difícil de calcular. Como un balance de estas experiencias situadas puedo describir una constante tensión e incomodidad en tanto las

²⁹ Reconociendo las implicancias de la pandemia sobre el trabajo científico CONICET estableció una prórroga de 12 meses a las becas doctorales

³⁰ Cabe señalar que este interés convivió con una campaña de desprestigio, impugnación y desfinanciamiento de las Universidad Pública y el CONICET y particularmente de las Ciencias Sociales.

preguntas que me fueron dirigidas, en la mayoría de las situaciones, daban por supuesto un enmarcamiento del problema que yo intentaba desviar, matizar o modular, muchas veces sin éxito por considerarlos patologizantes, medicalizantes, individualizantes y, también, moralizantes. Sin embargo, las concepciones desde las que se abordaba el problema parecían instaladas de antemano y difíciles de conmovir. Estas experiencias son también un dato del cual se nutre esta investigación. Efectivamente, para un trabajo que se propone analizar los marcos de problematización pública de un tema, experimentar de primera mano como se forman, se difunden, se imponen y se transforman las representaciones del problema es un dato sociológico valioso.

7. La estructura de la tesis

El ordenamiento de la exposición sigue una estructura diacrónica con la intención de presentar los marcos morales ajustándose, desajustándose y reacomodándose de manera interactiva. En otras palabras, la estructura de la tesis intenta poner de manifiesto el efecto del tiempo en la problematización de los juegos de azar en Santa Fe.

El Capítulo I presenta la primera etapa del caso que está constituida por el debate en torno a la legalización de casinos en la provincia de Santa Fe. Este episodio se inserta en una historia más amplia tanto temporal como geográficamente respecto a los conflictos y debates respecto a la pertinencia de contar con una oferta comercial de juegos de azar. El proceso legislativo que concluye en la legalización de la instalación de bingos y casinos movilizó posicionamientos divergentes donde el objeto de debate central eran los efectos sociales de la apertura de salas de juego en el territorio provincial, con foco principalmente a la población caracterizada como “los pobres”. El capítulo II nos introduce a una nueva etapa, donde los resabios de la problematización del juego de la etapa previa se sostienen durante el proceso de licitación e instalación concreta de los casinos en las localidades de Rosario, Santa Fe y Melincué. Sin embargo, la característica central que detectamos es la progresiva instalación del paradigma psicomédico para representar las características, las consecuencias y los modos de abordaje del juego como un problema de la mano de nuevos actores sociales (comerciales, expertos y civiles). Este paradigma es también objeto de modulaciones por parte de los actores interesados en la definición pública del juego que promueven dimensiones particulares del fenómeno de la ludopatía. El capítulo III aborda la última etapa de la problematización del juego y contemporánea con el período de esta investigación. Se trata del momento de mayor efervescencia social respecto a las concepciones problemáticas de los juegos de azar y las apuestas a partir del desarrollo de nuevos medios técnicos para realizar apuestas y la introducción de una nueva población vulnerable al mapa cognitivo del problema: los niños/as y adolescentes. El capítulo concluye con la sanción de la Ley N° 14.293 de prevención y abordaje integral de la ludopatía sobre finales del 2024, evento que postulamos como la estabilización de un nuevo paradigma multidimensional del juego problemático.

Como cierre de la tesis proponemos un apartado de conclusiones generales donde desarrollamos los principales hallazgos de este trabajo, los aportes que propone a la comprensión de los juegos de azar como fenómeno contemporáneo, a la sociología de los problemas públicos y las líneas de investigación posibles que abre a futuro.

CAPÍTULO I. Primera etapa. El juego entre dos paradigmas de problematización: la oportunidad perdida y la negatividad constitutiva

1. Introducción

En 2001 se produjo un hecho inédito en Santa Fe: por primera vez los casinos podrían instalarse legalmente en la provincia. La prensa de la época relataba la sanción de la “ley de casinos” -como se la llamó popularmente- como un hecho “histórico” resaltando la longevidad del debate que “estaba cerca de cumplir 40 años”³¹. A partir de entonces se abría una nueva etapa en la historia del juego en Santa Fe. La provincia ingresaba en el mercado de los casinos y abandonaba una situación que muchos percibían como un anacronismo y pocos exhibían con orgullo: la de ser la única provincia de Argentina sin casinos.

En este capítulo abordamos el debate social que se conforma a partir de las iniciativas legislativas por instalar los casinos. Demostramos que el proceso que confluye en la sanción de la Ley N°11.998 está atravesado por fricciones, disputas y negociaciones que devienen de representaciones diferentes -incluso opuestas- sobre los juegos de azar, su problematicidad y sus efectos sobre la población y la economía. La controversia pública que se desarrolla en torno a este evento constituye un primer oleaje en la superficie de la problematización pública del juego en el período analizado.

El capítulo se estructura en tres secciones que se proponen abordar los objetivos específicos de investigación de esta tesis. En la primera parte narramos el episodio con el objetivo de dar cuenta de los actores sociales que participan en la definición pública del juego, las operaciones que llevan adelante para promover sus ideas respecto del juego y los eventos significativos que componen esta primera etapa; en la segunda sección, reconstruimos los marcos a través de los que los actores problematizan el juego y finalmente, describimos las maneras en que esos marcos de problematicidad se estabilizan en dispositivos institucionales.

2. El sinuoso camino de los garitos a los casinos

Como señalamos en la introducción, los intentos de legalizar las salas de juego en Santa Fe fueron múltiples y se intensificaron en la segunda mitad del Siglo XX. Sin embargo, ninguna de las tentativas logró franquear el camino para instituir una oferta legal de las salas de juego. La regulación existente consistía en un decreto del poder ejecutivo de 1988 prohibía el funcionamiento de espacios que comercialicen juegos de azar sin su expresa autorización.

³¹ 1 de diciembre de 2001. La Capital. “Histórico: la instalación de casinos en la provincia ya es ley”. Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/12/01/articulo_15.html

La prohibición legal no tenía como consecuencia la inexistencia de este tipo de oferta. Para fines del Siglo XX el mercado ilegal suministraba la posibilidad de apostar en juegos de azar tanto en las ciudades más populosas de la provincia como en localidades intermedias y pequeñas. Este nutrido pero sigiloso mercado solo tomaba estado público, como suele suceder con los mercados clandestinos, cuando las cosas “salían mal” (Dewey, 2015), esto es, cuando ocurrían allanamientos por parte de la fuerza pública.

Al comienzo del período legislativo del 2000, legisladores del oficialismo y de la oposición presentan propuestas para la legalización de casinos y bingos. Luego de un controvertido debate que reconstruimos a continuación, en noviembre de 2001 se concreta la sanción de una ley que permite la instalación de tres establecimientos de juego en la provincia y formaliza un mercado hasta entonces marginalizado.

2.1 El origen de una cruzada personal contra el juego clandestino

Mario Esquivel: bueno, estaba charlando con los dos asesores míos, dos abogados de primera línea [...] y le digo a estos dos “che, que cosa el juego en Santa fe, en la provincia de Santa Fe”

Astor Borotto: Eso sale de vos digamos...

M.E: Así empezó sí, claro, iba a hacer una reunión, la reunión era a las 10:30 h y a las 10 cayeron estos dos asesores míos, les digo “¿vos sabés que se me cruzó por la cabeza? Estoy cansado de escuchar el tema del juego clandestino, que en Santa Fe juegan en el Club del Orden.” Vos sabes que hay una anécdota... Había tres jueces jugando y claro, el Club del Orden, qué pasa, jugaban clandestinamente y pasaban su bolsa a la policía, cuando no la pasaban mensualmente la policía les caía y cayó la policía y los tres jueces escapando por los techos. Yo no los vi, pero me lo contaron y no lo podía creer... jueces que vos los ves y dicen “estábamos recorriendo” la policía les copó... [incomprensible] yo les dije, vamos a trabajar. “Pero es bravo el tema de los casinos” Casinos y bingos y les digo, “pero vamos a legislarlo en serio, vamos a transparentarlo, vamos a hacer una licitación pública nacional e internacional, vamos a convocar a todo el mundo”. (Entrevista a Mario Esquivel, 6/2/2024)

Emerson y Messinger (1977), señalan que “[l]os problemas comienzan cuando en el curso de la vida cotidiana alguien experimenta un estado de cosas en términos negativos, como irritante, molesto, insatisfactorio, desagradable, difícil o preocupante” (p. 177). Este tipo de experiencias que contienen en germen los problemas que ocupan la agenda pública pueden, sin embargo, quedar varadas en la conciencia de quien las experimenta o no franquear el límite de los vínculos íntimos y, en consecuencia, no acceder al estatus de un asunto público.

Mario Esquivel, diputado del Partido Justicialista, fue el principal impulsor de la ley que facultaba al poder ejecutivo para instalar bingos y casinos. Aunque no fue el primero en promover y argumentar a favor de una iniciativa de este tipo, contaba con un conjunto de propiedades sociales que lo habilitaban a movilizar su indignación personal hacia el terreno de las políticas públicas. Esquivel es abogado, formado en la Universidad Nacional del Litoral, y cumplía a partir de las elecciones de 1999 su tercer mandato como diputado provincial. Además de ser un legislador experimentado,

contaba también con un vínculo íntimo con el gobernador Carlos Reutemann, era su primo hermano y quien lo introdujo al mundo de la política. La férrea conducción que Reutemann ejercía sobre su espacio político y la estima que el arco político profesaba hacia su figura lo convertían en un actor poco accesible, casi sagrado. La relación familiar que vinculaba a Esquivel con el gobernador le daba una vía de acceso excepcional al primer mandatario provincial para proyectar la consideración del planteo legislativo de un tema controvertido.

...todo el mundo hablaba del casino, pero nadie hacía nada, nadie se animaba o por Storni o por la curia o porque tenía que pedirle permiso a Reutemann, Reutemann ni se metió, ni me dijo nada, me dijo “lo único que te pido es una cosa, no me hagas pelear con los curas”, le dije “mirá, quedate tranquilo que con los curas me voy a pelear yo” (Entrevista a Mario Esquivel, 6/2/2024)

El vínculo de confianza con el gobernador garantizaba al legislador su aval frente a sus pares, al mismo tiempo que permitía al gobernador movilizar sus intereses sin contraer los costos de un apoyo explícito que podía afectar negativamente su relación con la Iglesia Católica³².

La iniciativa se plasmó en un proyecto de ley ingresado el 10 de mayo del año 2000 que proponía una oferta de sala de juegos compuesta de cinco casinos en la provincia y una sala de bingo por cada uno de los diecinueve departamentos a excepción de Rosario que podía contar con dos salas, esto es, un total de veinticinco salas en todo el territorio provincial. En entrevista, el autor de la ley, remarca insistentemente que los dos objetivos que se perseguían con la ley eran “el blanqueo del juego, terminar con la clandestinidad, y la posibilidad de ingresos para la provincia” (Entrevista a Mario Esquivel, 6/2/2024). El proyecto de ley ingresó con el nombre “Ley de inversiones y juegos de azar” lo que nos permite entrever la voluntad de conjugar esta actividad cuestionada con una gramática productivista.

2.2 Alinear actores, intereses e ideas para legalizar los casinos

La intención de legalizar los casinos en la provincia se “presenta[ba] controvertida desde su inicio” como testimoniaba en sus primeras líneas la fundamentación del proyecto de ley de Mario Esquivel. Proponer la comercialización de una actividad sobre la que pesaban cuestionamientos éticos, morales y sociales, plantea desafíos políticos diferentes que la construcción de una política pública sobre un tema donde el consenso social es explícito. Por lo tanto, el avance de la ley requerirá un trabajo de construcción de apoyos políticos y sociales y de persuasión de la opinión pública.

³² En su edición del 11 de noviembre del 2000 el diario El Litoral narraba un episodio que ilustra el rol de mediador que asumió el diputado Esquivel: “El diputado Mario Esquivel (PJ) recibió a integrantes de entidades católicas que objetan la posible instalación de casinos en la provincia de Santa Fe y que habían solicitado una entrevista con el gobernador Carlos Reutemann para tratar el tema. El mandatario derivó el encuentro en Esquivel, quien los recibió en su estudio jurídico” (11 de noviembre de 2000, El Litoral, “Esquivel reclamó a los senadores que se jueguen”. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2000/11/11/politica/POLI-01.html>)

Las dos principales fuerzas políticas que componían la cámara de diputados convergieron en la habilitación del debate para la legalización de salas de juego³³. Miguel Basaldella, uno de los referentes del espacio del radicalismo liderado por Horacio Usandizaga, presentó el 19 de abril del 2000 -casi en sincronía con Mario Esquivel- un proyecto de ley para autorizar la instalación de un casino en la ciudad de Rosario. Ambos sectores acordaron unificar sus proyectos los cuales fueron ingresados a las comisiones de Presupuesto y Hacienda y Asuntos Constitucionales para darles darle un tratamiento conjunto³⁴.

Agrupaciones de intereses económicos organizados en cámaras y asociaciones que representaban principalmente al sector industrial pero también al gastronómico, el turístico y el comercial participaron en el debate público e incluso generaron instancias de acercamiento entre sectores políticos que disentían respecto a la aprobación de la ley³⁵. El sector industrial consiguió, por ejemplo, ser eximido de tributar un impuesto destinado a financiar la caja de pensiones sociales, la cual sería costeadada por los tributos que aportarían los casinos a partir de la sanción de esta ley.

Otros actores directamente relacionados a la explotación comercial de los juegos de azar también participaron en este episodio, ejerciendo su influencia por canales “discretos”, esto es, no abiertos al examen público (Gilbert & Henry, 2012)³⁶. La industria de los juegos de azar se encontraba entonces consolidada en el territorio nacional donde capitales privados nacionales e internacionales

³³ La composición de la cámara de diputados luego de la elección del 1999 otorgaba la mayoría al Partido Justicialista (28 escaños sobre 50) y dejaba como segunda fuerza con 22 escaños a la Alianza Santafesina -una asociación de partidos que reproducía a nivel provincial una coalición nacional- integrada por la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista y el Partido Demócrata Progresista, estos últimos dos históricamente posicionados contra el juego. En la cámara de Senadores el oficialismo contaba con 15 senadores sobre el total de 19 representantes departamentales sin embargo los apoyos sobre el proyecto no se correspondieron con las alineaciones políticas partidarias como se ve más adelante. (Ver Anexo 3)

³⁴ A pesar del acuerdo general que permitió la media sanción en diputados, ambas fuerzas políticas presentaron discrepancias respecto a la distribución de los ingresos por las salas de juego. Los diputados rosarinos pretendían una distribución que favorezca al municipio de Rosario, mientras que los diputados oficialistas se inclinaban por concentrar los beneficios económicos en la administración provincial. Esta discrepancia se materializó en la constitución de un dictamen de minoría que disentía del dictamen de mayoría en el artículo que determinaba los destinos de las utilidades. El dictamen de mayoría incorporaba la Caja de pensiones de la provincia como destinataria del 75% de las recaudaciones, mientras que el dictamen de minoría destinaba un 60% de la recaudación a la Caja de pensiones y distribuía el 15% que el dictamen de mayoría destinaba a hospitales municipales (5%), y al Ministerio de Salud con destino a hospitales provinciales y S.A.M.Co (10%) Esta disputa se puso de manifiesto en el debate legislativo y fue encuadrada en los términos de un conflicto por los recursos entre el gobierno provincial y Rosario, la mayor ciudad de la provincia.

³⁵ Entre ellas se menciona la Cámara Hotelera-Gastronómica de Rosario y su homóloga de Santa Fe, la Asociación Empresaria de Rosario, la Asociación Santafesina y Entrerriana de Agentes de Viajes (“El lobby empresario no alcanzó para acelerar el okey a la ley de juego”, La Capital, 15/11/2001)

³⁶ Incluir las ausencias como dato sociológico plantean una serie de desafíos metodológicos pertinentemente abordados por Frickel (2014). Para nuestro trabajo la ausencia pública de determinados actores y de la privacidad del desarrollo de algunas interacciones expresada por la inexistencia de registros institucionales, el desarrollo de encuentros en ámbitos privados, el silencio de determinados actores en las arenas públicas y el olvido documental de determinados actores y sus expresiones son pistas para reconstruir el espacio de lo públicamente expresable y, en consecuencia, de los contornos morales de época.

explotaban casinos en todo el país. Como consecuencia ya existían actores instalados en otras provincias que veían en este proceso de legalización una oportunidad concreta de expandirse comercialmente. Su participación pública en el debate fue nula, pero según el relato de Esquivel en entrevista las reuniones con empresarios del juego nacionales y extranjeros fueron numerosas. En las mismas se buscaba desde conocer las condiciones que tendría la licitación, influir sobre el formato impositivo que impondría la ley e incluso ofrecer dinero a cambio de asegurarse la licitación.

Asimismo, el desarrollo de la industria del juego legal en otras provincias había consolidado sindicatos de trabajadores de esta industria. Aunque no observamos en los discursos públicos la participación o la mención a esta organización, los registros de la prensa documentan la intervención Sindicato de Trabajadores de Juegos de Azar (ALEARA) durante el debate de la ley en la cámara de diputados durante el mes de septiembre de 2000 (Ver Imagen 2). Asimismo, el diario de sesiones que documenta el debate en la cámara de diputados registra manifestaciones de aprobación desde la barra luego de las intervenciones favorables a la legalización del juego, lugar donde el registro fotográfico nos permite ubicar a los representantes de ALEARA, que demandaron el llamado al orden desde la presidencia de la cámara en reiteradas ocasiones. También el diario El Litoral atestiguaba la presencia de la “barrabrava de Newell’s All Boys”³⁷, club de fútbol rosarino cuyo presidente era Eduardo López, el propietario de los locales, denominados “bingos”, donde se comercializaban juegos de azar ilegalmente en Rosario.

Imagen 2. Sesión Cámara de Diputados 21 de septiembre de 2000



Fuente: “Fracasó el proyecto para instalar casinos y bingos en la provincia”. (La Capital, 9/11/2001)

Finalmente, los municipios también fueron actores que confluyeron en el impulso de la ley. Por un lado, diferentes localidades manifestaron oficialmente su interés para la instalación de casinos en su territorio. En los expedientes de la ley se encuentran registradas declaraciones de interés en la instalación de casinos y bingos dirigidas a la legislatura provincial de parte de los consejos municipales de las localidades de Coronda y Funes (ingresadas en mayo del 2000), Reconquista (julio del 2000), y

³⁷ 22 de septiembre de 2000. “La primavera trajo bingos y casinos”, El Litoral, Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2000/09/22/politica/POLI-04.html>

Totoras (agosto del 2000). En tanto el proyecto de ley en debate dejaba indeterminada la ubicación de tres de los cinco casinos, los municipios argumentaban la conveniencia de la instalación de estas salas de juego en su territorio enfatizando ciertas características que asumían como virtuosas respecto a esta iniciativa: su accesibilidad, sus características geográficas, su desarrollo turístico previo, la existencia de eventos que congregaban espectadores y también la oferta de exenciones fiscales a la actividad. Por otro lado, la determinación de distribuir un porcentaje de las recaudaciones entre los municipios y comunas siguiendo las leyes de coparticipación provincial proyectaba un escenario de incremento en los ingresos de la totalidad de las localidades provinciales que traccionaba de manera general el interés en la iniciativa.

La confluencia de intereses que aunaba las motivaciones de diferentes actores, sin embargo, no garantizaba la legitimidad pública del proyecto. En este punto, los lazos familiares que unen a actores claves en el esquema estatal de regulación del juego -ventajoso para movilizar la iniciativa- habilitan una lectura impugnatoria que, además, se ve agravada por vincularse a una actividad que en sí misma es objeto de contestaciones morales³⁸. El tono de sospecha que gravita sobre la mercantilización del juego requería particularmente de una performance pública que exaltara sus virtudes, el carácter transparente de la iniciativa y de sus promotores. En consecuencia, el avance en la iniciativa implicaba un trabajo de militancia y, como lo describía Esquivel, de “dar la cara” para conjurar las sospechas que pesaban sobre el proyecto y lograr el éxito legislativo.

En este sentido, Esquivel describía sus intervenciones públicas que consistieron en declaraciones en medios de comunicación y en reuniones y encuentros en diferentes localidades de la provincia donde se convocaba a actores gubernamentales, económicos y civiles locales para explicar la dinámica de funcionamiento del mercado que se buscaba instalar:

yo en esta ley laburé como un loco, laburé como un loco, acá en Santa Fe me cansé de dar charlas con Power Point y conferencias mano a mano, así como estoy hablando con vos en la Unión Hotelera Argentina, en Rosario, acá hacían reuniones en la Unión Industrial iban todos los hoteleros y me bombardeaban a preguntas, estaban enloquecidos. (Entrevista Esquivel, 6/2/2024)

Estas acciones dan cuenta del esfuerzo por movilizar hacia el espacio público una iniciativa que *a priori* lleva una carga moral negativa y por lo tanto requería neutralizar la desconfianza que pesaban sobre ella. En la misma dirección Esquivel mencionaba durante el debate legislativo:

A continuación de esa gran convocatoria que hice de la presentación del proyecto, hubo una amplísima difusión tanto por parte de quien habla como del otro autor del proyecto, concurriendo a cuanto ambiente hubo y se nos invitó, por la sencilla razón de que en este

³⁸ La superposición entre vínculos “domésticos” de confianza y el mundo “cívico” cuyas reglas suponen la primacía del interés general y la impersonalidad están en la base de las denuncias de corrupción (Boltanski & Thévenot, 2022, pp. 309-317).

proyecto había que dar la cara; no era un proyecto fácil. (Dip. Mario Esquivel. Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 85)

En resumen, promover la legalización de la comercialización de juegos a través de una oferta de bingos y casinos implicó la conglomeración y movilización de un conjunto actores interesados en la iniciativa al mismo tiempo que un trabajo de legitimación pública.

2.3 La media sanción de la ley de casinos y la emergencia pública de un polo crítico

Los proyectos de ley fueron derivados a dos comisiones parlamentarias. La comisión de Presupuesto y Hacienda dio origen a dos dictámenes el 10 de agosto del 2000: el dictamen de mayoría mantenía prácticamente sin modificaciones el articulado del proyecto de ley presentado por Mario Esquivel, pero incorporaba una modificación que transformaba profundamente la oferta: la posibilidad de instalar ya no uno sino dos bingos por cada departamento -admitiendo tres bingos en el Departamento Rosario- y de explotar máquinas tragamonedas en ellos; el dictamen de minoría firmado por una parte de la bancada opositora proponía el rechazo del proyecto. La comisión de Asuntos Constitucionales, presidida por Esquivel, se expidió posteriormente y habilitó dos dictámenes que fueron firmados el mismo día de la sesión legislativa, el 21 de septiembre del 2000. El dictamen de mayoría repetía el dictamen positivo de la comisión de Hacienda y Presupuesto, pero modificaba la distribución de las utilidades obtenidas de la explotación de las salas de juego. Mientras que el proyecto de ley destinaba el 20% a políticas activas de promoción turística; el 20% A Municipios y Comunas; el 25% Al Ministerio de Educación; el 25%: Al Ministerio de Salud y; el 10%: Al Fondo Provincial de Deporte, el dictamen de mayoría emanado por la comisión destinaba el 5% a políticas activas de promoción turística ; el 10% a Municipios y Comunas; el 5% a los fines establecidos en la Ley Provincial de Discapacidad; el 5% a los fines establecidos en la ley de donación, ablación e implante de órganos y; el 75% a la Caja de Pensiones de la provincia. El dictamen de minoría disenta en la distribución de las utilidades reduciendo al 60% las recaudaciones destinadas a la Caja de Pensiones y destinado el 5% a hospitales municipales, el 10% al Ministerio de Salud con destino a hospitales provinciales y S.A.M.Co (Ver Anexo 3).

Los dictámenes de las comisiones fueron debatidos el 21 de septiembre del 2000 en la Cámara de Diputados de la provincia. Esta instancia constituyó una plataforma de articulación de discursos críticos a la habilitación de casinos que hasta entonces poco visibles en la esfera pública. Durante un debate de seis horas y media según registraba la prensa³⁹ un grupo de legisladores confluyen en posicionamientos críticos frente al proyecto de ley. Diputados y diputadas de la Unión Cívica Radical,

³⁹ La sesión estuvo interrumpida por el ingreso a la legislatura de manifestantes del sector docente que reclamaban por recortes salariales lo cual nos permite dimensionar el contexto de crisis económica en que se llevaba adelante el debate sobre casinos ("La primavera trajo bingos y casinos", El Litoral, 22/9/2000).

el Socialismo y el Partido Demócrata Progresista se expresaron en contra de las salas de juego condensando argumentos económicos y culturales a partir de los que consideraban que la legalización de casinos y bingos traerían consecuencias negativas a la provincia y desplegando pruebas para sostener sus pronósticos. A pesar de que el debate estuvo dominado por discursos críticos al proyecto, la ley que autoriza la instalación de cinco casinos y treinta y nueve bingos obtiene la media sanción en la cámara de diputados con 34 votos positivos y 11 negativos y es girada a la cámara de senadores para su tratamiento.

La Iglesia Católica santafesina a pesar de ser un actor que históricamente se opuso a los juegos de azar, sólo se pronunció marginalmente en las arenas públicas contra la iniciativa⁴⁰. Sin embargo, las entrevistas a protagonistas del debate nos permiten argumentar que las definiciones del problema promovidas por la Iglesia no estaban ausentes, sino que fueron movilizadas a través de canales discretos que incluyen reuniones privadas y envío de notas a legisladores, sumado al lobby sobre actores del poder legislativo⁴¹. Por otro lado, el diario de sesiones de ese día da cuenta del ingreso de notas que se expresan en contra de la sanción la ley de parte de la Universidad Católica de Santa Fe, del Arzobispado de Santa Fe y de un grupo de ciudadanos de la provincia⁴².

2.4 Marchas, estancamientos y contramarchas de un proyecto controvertido

Luego de la media sanción en la cámara de diputados la ley de casinos continuó un circuito caracterizado por el conflicto y las tensiones entre los diputados promotores de la ley y representantes de la cámara de Senadores, mayoritariamente críticos del proyecto. Frente a esta temática se fracturaron espacios políticos que coincidían en la mayoría de los temas, al mismo tiempo que se inauguraron nuevas alianzas entre actores sociales y políticos enfrentados⁴³. Así, como señalábamos anteriormente, oposición y oficialismo coincidieron en la cámara de Diputados para otorgar media sanción al proyecto, sin embargo, en su pasaje por la cámara de Senadores -dominada por representantes del oficialismo- la legislación encontró marcadas resistencias.

Durante el año 2000 los promotores de la ley expresaron a través de los medios de comunicación reparos ante la inexistencia de progresos en el procedimiento legislativo. Mario Esquivel

⁴⁰ En una nota de opinión del Diario El Litoral aparecida el 4 de octubre 2000 su autor declaraba "Inesperadamente, el sector político ha visto libre de obstáculos el camino para avanzar con la novedad, ya que los sectores más comprometidos con la condena al juego no ejercieron una presión demasiado marcada." ("Algunos recaudos en torno de los casinos", El Litoral, 4/10/2000)

⁴¹ La pérdida de legitimidad de la Iglesia Católica en la sociedad santafesina a causa de las múltiples denuncias de corrupción y abuso sexual infantil que pesaba sobre su máxima autoridad, Edgardo Storni y sus colaboradores, es una hipótesis que permite explicar la elusión de las arenas públicas como campo de movilización de estas iniciativas.

⁴² A pesar de que se establece que deben remitirse las mismas a los antecedentes de la ley estas notas no fueron halladas en el expediente correspondiente.

⁴³ Los temas que moralmente dilemáticos suelen inaugurar alianzas inesperadas. Véase, por el ejemplo, Whittier (2009) sobre el abuso sexual infantil.

interpretaba el giro del proyecto a cinco comisiones como una operación para provocar su demora y lograr que pierda estado parlamentario⁴⁴. Ante estas presiones las comisiones del Senado organizaron reuniones de consulta en tanto que los senadores en sus declaraciones públicas se mostraron al mismo tiempo conciliadores y cautelosos sobre el avance de la ley. Ariel Brunetti, senador oficialista por el Departamento Caseros, declaraba:

A modo de síntesis, Brunetti señaló que el proyecto de ley recién podría tener tratamiento del Cuerpo en el segundo semestre del 2001, pero que "hay consenso para transformar la ley Esquivel, que como fue pensada y redactada, no responde a las necesidades de los departamentos". La mayoría de los senadores consideran exagerado el número de bingos a crearse, los que irían en desmedro de las instituciones de cada región y mayoritariamente se manifiestan contrarios a la creación de bingos con tragamonedas que "esquilman" a los que menos tienen. ("No a bingos y tragamonedas". El Litoral, 30/11/2000)

Funcionarios del poder ejecutivo, asumieron posiciones determinantes para el avance en el tratamiento del proyecto en la cámara alta. A pesar de su voluntad de no pronunciarse de manera concluyente, el gobernador Carlos Reutemann se vio exhortado en este período a responder consultas sobre el tema que por entonces era un tema en la agenda pública:

Reutemann no pudo ocultar ayer su pesimismo cuando se lo consultó sobre la posibilidad de que sea aprobada la ley que permitiría instalar los casinos en la provincia. "Creo que eso va a demorar muchísimo tiempo", pronosticó el mandatario santafesino y desestimó que pueda ver habilitada alguna sala de juego antes de que concluya su segunda gestión de gobierno. "Tendrían que haber sacado el proyecto (de la Legislatura) mucho más rápido", reprochó el Lole. ("Reutemann: "Si la ley no se trata rápido, no veré casinos abiertos en Santa Fe"". La Capital, 4/4/2001)

Si bien su posicionamiento respecto al tema no era explícito -estilo que lo caracterizó durante su carrera política- sus declaraciones públicas y las acciones de los funcionarios que integraban su gestión ponían de manifiesto la voluntad del gobierno en avanzar con la legalización de los casinos. Así, por ejemplo, el Ministro de Gobierno, Angel Baltuzzi, ante el planteo por parte de un periodista de la hipótesis de que la paralización de la ley responde a una falta de decisión política respondía:

Por ahora esto ha sido una iniciativa legislativa y tiene que definirse en ese ámbito. El gobernador (Carlos Reutemann) no se pronunció a favor pero tampoco lo hizo en contra. Creo que si la Legislatura sanciona una normativa con el adecuado debate de los partidos políticos, el gobernador la va a promulgar y va a respetar lo que sea sancionado. [...] "se necesita" una reglamentación que habilite las salas de bingo y casino, situación que generaría, entre otras cosas, "recaudación de fondos" para el Estado y la posibilidad de "abrir nuevas fuentes de trabajo". ("Baltuzzi: "La ley de juegos no sale por la fuerte oposición del Obispado de Santa Fe"". La Capital. 12/6/2001)

⁴⁴ 20 de noviembre de 2000. "Temen que "alguien" esté frenando el proyecto para instalar casinos", La Capital, 20/11/2000. Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2000/11/20/articulo_11.html

El fragmento citado expone el acuerdo del ejecutivo en legalizar las salas de juego al mismo tiempo que reafirma la voluntad de aislar al gobernador de una decisión controvertida que afecta su relación con otros sectores relevantes que se oponían.

El primer semestre del año 2001 estuvo signado por dos hechos relacionados al universo de los juegos de azar que movilizaron demandas de aprobación de la ley: la clausura de los bingos clandestinos en Rosario y el anuncio de la construcción de un casino en la ciudad de Victoria. Respecto al primer hecho, el gobierno provincial movilizó un reclamo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para reafirmar la autoridad provincial respecto a la regulación del juego. A partir de un fallo emanado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la Fiscalía de Estado provincial demandó a la justicia provincial la clausura de las salas de juego clandestinas que funcionaban bajo amparos judiciales provinciales ⁴⁵.

Durante el mes de abril de 2001 se produce el cierre de tres bingos (Montparnasse, Mendoza y Club Calzada) en Rosario. Este hecho inaugura un período de reclamos y manifestaciones liderada por los trabajadores de las salas, representados por el “Sindicato Único de Trabajadores del Espectáculo Público” (S.U.T.E.P.) y una agrupación denominada “Trabajadores de Bingos de Rosario”.

Imágenes 3 y 4. Manifestaciones por el cierre de bingos en Rosario – Mayo de 2001



Fuente: “Los trabajadores de los bingos exigen que se reabran las casas de juego”, La Capital, 24/5/2001. “Batucada y corte de calles por la reapertura de los bingos”, La Capital, 29/5/2001.

Las movilizaciones tenían como objetivo la continuidad del funcionamiento de estos establecimientos y demandaban su habilitación legal por vía de decreto. En esa dirección demandaban al gobernador de la provincia Carlos Reutemann una autorización legal: "Con una firma de él los bingos pueden volver a abrir". En sus intervenciones se referían a los bingos clausurados como “fuentes de trabajo” recurriendo a una asociación que también será un fundamento en la sanción de la ley de casinos: la atribución a las salas de juego de la capacidad de crear de empleo. En una carta dirigida al gobernador, una empleada del clausurado bingo Mendoza relataba un episodio de afección cardíaca que afectó a su padre como consecuencia del cierre de los bingos y exponía como motivo de su carta

⁴⁵ 24 de abril de 2001. La Capital. “Fiscalía pidió a la Justicia que cierre los bingos”. Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/04/24/articulo_13.html

que apruebe la “bendita Ley de Juegos” para que las personas vuelvan a trabajar (Exp. N°7167PJ, Folio 133). Los trabajadores de los bingos lograron que las autoridades de la Lotería de Santa Fe los reciban y contemplen la posibilidad de ofrecerles una solución temporal pero finalmente la clausura de los bingos se sostuvo y los reclamos del sector perdieron notoriedad pública.

Por otra parte, el anuncio de la intendenta de Victoria, Gracia Jaroslavsky, de la construcción de un casino en la localidad escandalizó a la opinión pública, principalmente rosarina⁴⁶. La instalación de una oferta de juego en esta localidad que inminentemente se conectaría a través de un puente con Rosario, era serializada en una narrativa de oportunidades perdidas por la provincia que además le implicaba un perjuicio económico y una afrenta moral⁴⁷. En un artículo periodístico publicado el día posterior al anuncio, distintos actores del arco político y económico se pronunciaron al respecto:

El anuncio oficial de que Victoria empezará la construcción de un casino provocó el reclamo para que los senadores santafesinos “abran los ojos y no demoren más la aprobación de la ley de juego” que permita la existencia de uno en Rosario. Uno de los diputados responsable del proyecto con media sanción, Miguel Basaldella, consideró “insólito” que Victoria -con 30 mil habitantes- “nos gane de mano a los rosarinos y a la provincia de Santa Fe”, en tanto su correligionario presidente del Concejo local, Pablo Cribioli, opinó que “estamos haciendo el papel de bobos, muy triste”

El diputado nacional y ex intendente Héctor Cavallero opinó que “Rosario perdió el hotel cinco estrellas, la sala de convenciones, el casino y posiblemente la concesión del puerto: la Municipalidad tiene gran culpa en todo esto”. Y el presidente de la Asociación Empresaria, Elías Soso, consideró que “este anuncio en Victoria obliga a Rosario a reclamar urgentemente la aprobación de la ley”. (“Reclaman a los senadores que no demoren más la ley de casinos”. La Capital, 5/7/2001)

En la segunda mitad del año 2001, la falta de avances en el tratamiento de la ley de casinos se volvió más acuciante para los promotores de la ley en tanto la pérdida de su estado parlamentario aparecía como una posibilidad concreta. Las tensiones comenzaron a hacerse más evidentes y ante las reiteradas presiones públicas de los autores de la ley, pero también de actores de la sociedad civil, los senadores reafirmaban su desacuerdo con la ley aprobada en diputados⁴⁸.

El punto de tensión se manifestaba en la dimensión de la oferta y el tipo de juegos habilitados. Los senadores, aunque no completamente refractarios a la aprobación de una ley que permitiera la instalación de casinos, se oponían a que la oferta se extienda de manera capilarizada en todos los departamentos de la provincia a través de los bingos y, en mayor medida, discrepaban de la habilitación de máquinas tragamonedas en esos bingos.

Las máquinas tragamonedas eran representadas como un dispositivo que potenciaba los riesgos del juego y, por ende, su propagación debía evitarse en el territorio santafesino. El bajo precio de la apuesta, su velocidad y la anonimidad que permite al jugador vulnerabilizaba a una población

⁴⁶ “Victoria ganó de mano: prepara un casino con capitales rosarinos”. La Capital. 4/7/2001

⁴⁷ “Reclaman a los senadores que no demoren más la ley de casinos”. La Capital. 5/7/2001

⁴⁸ “Senadores aprobaría los casinos a fin de junio”. La Capital, 14/6/2001

particularmente susceptible a desarrollar una vinculación problemática con el juego: los pobres (Ver 3.2.2 en este capítulo).

El legislador, que preside la comisión de Seguridad Social donde actualmente se analiza el proyecto de ley de juego, indicó que los miembros de la Cámara alta no comparten algunos aspectos de la iniciativa original, entre ellas la instalación de máquinas tragamonedas. "Ninguno de los senadores quiere esas máquinas en los casinos y bingos", afirmó en declaraciones al programa "Diez puntos" de Radio Dos. Luego argumentó que dichos equipos "con sus luces y sus sonidos son una invitación al juego que va a hacer mucho daño a la juventud y a los más humildes, porque van ir a jugar el peso que se ganen cuidando coches" ("La ley de juego será aprobada antes de lo que muchos esperan". La Capital, 6/7/2001)

El 10 de agosto del año 2001, el senado aprueba la ley de casinos introduciendo profundas modificaciones que reducen la oferta de salas de juegos. De la posibilidad de habilitar cinco casinos y treinta y nueve bingos la oferta se reduce a tres casinos y tres bingos, con ubicaciones preestablecidas en Rosario, Santa Fe y Melincué, y la exclusión del requisito de construir infraestructura hotelera. Los promotores de la ley interpretaron esta modificación como una "desnaturalización" de la ley en tanto quitaba la exigencia de construcción de infraestructura turística y sostenían que la drástica reducción de la cantidad de salas de juego constituía un intento para que "no haya ley"⁴⁹

2.5 La sanción de la ley de casinos en un acuerdo contrarreloj

El proyecto con las modificaciones introducidas en el senado fue reenviado a la cámara de origen, que podía aceptarlas o insistir en el proyecto original con el voto de los dos tercios de la cámara. Sin embargo, como describe Mario Esquivel la estructura de oportunidades para impulsar el proyecto original era restringida:

Mario Esquivel: volvió a diputados, yo insistí pero no tuve dos tercios para insistir no, no, terrible [...] ahí no tuve los dos tercios para insistir con el proyecto original [...] y ahí me ganaron la pulseada

Astor Borotto: Era eso o no salía...

M.E: Era eso o no salía, creo que básicamente ese era el mensaje que me dieron, ese fue el mensaje que me hicieron llegar. "Mario bajá un cambio porque sino no sale". Ya los senadores habían hablado con algunos diputados que la primera vez levantaron la manito y después la escondieron... (Entrevista a Mario Esquivel, 6/2/2024)

Las tensiones en las negociaciones por la legalización de casinos escalaron públicamente, lo que puede ser interpretado como un agotamiento de los canales habituales en la arena legislativa para la negociación y el acuerdo. Los legisladores que promovieron la ley, funcionarios provinciales y municipales y grupos de intereses económicos imputaron a los senadores y a la Iglesia Católica el aparente fracaso de la ley. El diario La Capital en la edición del 9 de noviembre de 2001 relataba:

La ruptura de las negociaciones en la Legislatura desató ayer una catarata de acusaciones. Esquivel y Basaldella cargaron contra los senadores peronistas. El usandizaguista no vaciló en sostener que el proyecto de la ley del juego "murió" y anticipó que "dentro de

⁴⁹ "Las disidencias entre diputados y senadores hacen peligrar al casino". La Capital. 11/8/2001

poco estará instalado un casino frente a Rosario, cruzando el puente". Calificó de "irresponsables" a los senadores que "no lograron comprender el perjuicio que le causan a la provincia", y se mostró perplejo ante el fracaso de las negociaciones. Esquivel afirmó que los senadores responsables del fracaso de las conversaciones "tienen nombre y apellido", pero no los quiso mencionar. "La máquina de impedir trituró la posibilidad de inversiones concretas y de puestos de trabajo para la provincia", añadió el justicialista. Aparentemente, las conversaciones se frenaron ante la férrea postura de los senadores del PJ, contraria a la instalación de bingos y tragamonedas en los departamentos del interior de la provincia. ("Todos los sectores expresan su bronca". La Capital. 9/11/2001)

Asimismo, recogía las declaraciones de diversos actores políticos y económicos de Rosario que exponían su decepción respecto a lo que parecía el naufragio de la ley de casinos:

Federico Steiger (concejal): "Creo que es un hecho lamentable que va contra los intereses de Rosario. El proyecto de casino fracasa porque se dio una extraña asociación entre el obispo de Santa Fe, monseñor Edgardo Storni, adalid del atraso, y referentes comunales que hicieron lobby para favorecer el juego clandestino.

León Berenstein (presidente de la Asociación Hotelera y Gastronómica de Rosario): "Estamos muy disgustados, porque luchamos para que Rosario sea una ciudad turística y ahora nos encontramos con esta triste novedad. La situación es realmente preocupante y no podemos perder tiempo para empezar a movernos y ver qué pasa con esta historia. Los diputados y senadores provinciales se pelean y nosotros estamos en ascuas, y seguimos perdiendo plata. El casino es para nuestro sector una clara necesidad. Es más, para nosotros era la salvación". ("Todos los sectores expresan su bronca". La Capital. 9/11/2001)

Las manifestaciones públicas de los actores que acordaban con la legalización de casinos denotan dramatismo frente a la situación económica actual y proyectan a futuro un escenario negativo sin la presencia de los casinos. Al mismo tiempo, imputan responsabilidades a senadores, la Iglesia Católica y actores políticos que se benefician de un mercado de juego clandestino. En la continuación, las cámaras comerciales y empresariales fueron determinantes para acercar posiciones divergentes en momentos de conflicto entre el Senado y los Diputados. Así en estas circunstancias, y al filo de que el proyecto perdiera estado parlamentario, organizaron encuentros para retomar las negociaciones

La ronda de contactos entre los empresarios y los legisladores se produjo hacia las doce de ayer. Una veintena de dirigentes, en su mayoría de la Cámara Hotelera-Gastronómica de Rosario y su similar de Santa Fe, de la Asociación Empresaria de Rosario, del comercio y del turismo, de la Asociación Santafesina y Entrerriana de Agentes de Viajes desfilaron por el despacho del senador justicialista Julio Gutiérrez (un opositor a la ley de juego) y luego se entrevistaron con los diputados Mario Esquivel y Miguel Basaldella, autores del proyecto en discusión en la Legislatura. ("El lobby empresario no alcanzó para acelerar el okey a la ley de juego". La Capital. 15/11/2001)

A pesar de que en reiteradas ocasiones la prensa y los actores sociales involucrados consideraron que la sanción de la ley estaba descartada, un nuevo proyecto de consenso fue presentado el día de la última sesión ordinaria y fue votado positivamente en ambas cámaras el 30 de noviembre de 2001. La ley sancionada en la legislatura se asemeja a la aprobada por la cámara de senadores en agosto del 2001. Habilita la instalación de tres casinos distribuidos en Rosario, Santa Fe

y Melincué, y determina que los bingos y las máquinas tragamonedas funcionen exclusivamente al interior de los casinos.

El proceso de legalización de salas de juego reconstruido hasta aquí denota el complejo trabajo social que subyace el surgimiento de un mercado donde los objetos a comercializar desatan controversias morales (Steiner & Trespeuch, 2014). Instituir un dispositivo de comercialización en torno a una mercancía cuestionada implica el alineamiento de intereses políticos y materiales, pero también un ejercicio de movilización de marcos interpretativos frente la opinión pública para legitimar la iniciativa e inscribirla en el campo de lo moralmente aceptable en un contexto determinado. Las disputas tienen una dimensión simbólica que nos interesa analizar a continuación a partir de la formulación de los marcos interpretativos a partir de las que se construye el juego como un fenómeno problemático y que sostienen distintos esquemas de intervención estatal.

3. Marcos de problematización pública en disputa durante el debate por la legalización de casinos

La percepción de que una situación es problemática, de que provoca un daño, de que “algo no está bien”, es un elemento constitutivo de la problematización pública de un fenómeno, pero no suficiente. También es necesario que ante esa situación se entienda que “alguien tiene que hacer algo” para que cese siendo este un factor que define dimensión pública del problema en oposición a lo privado (J. Gusfield, 2014). Postular la necesidad de una política pública para regular la oferta de juegos de azar supone que los juegos de azar son problemáticos de alguna manera y que los poderes públicos deben intervenir para aportar una solución. La restricción de su comercialización también supone los mismos elementos generales -la interpretación de los juegos de azar como fenómeno problemático y la necesidad de la intervención pública para subsanarlo- aunque se materialicen a través de conceptos, relatos y atribuciones de responsabilidad diferentes. Tanto los promotores de la ley como sus opositores entienden que los juegos de azar son un problema frente al que el Estado debe tomar medidas, aunque no lo entienden de la misma manera.

A continuación, analizamos el material empírico a través de un filtro analítico diferente al aplicado en la primera parte del capítulo que nos permite construir los marcos a partir de los que se problematizan los juegos de azar durante este período. Describimos dos marcos que se dibujan sobre un amplio debate histórico que opone a una posición a favor de la legalización y otra que se opone.

3.1 Marcos de problematización favorables a la legalización de salas de juego. El juego como oportunidad perdida

Las posiciones favorables a los casinos enmarcan el juego como un fenómeno inevitable y trazan su problematicidad en relación con la inexistencia de dispositivos que permitan colectivizar su

productividad económica y neutralizar sus consecuencias inmorales. Propone una narrativa fatalista en la que el juego, a pesar de no ser un fenómeno virtuoso, es imposible de erradicar y, por ende, es necesario legalizarlo para poder convertirlo en una actividad socialmente productiva.

3.1.1 El juego en Santa Fe: una realidad inevitable

La tarea de definir la realidad juega un papel central en la configuración de una situación como un problema. Las iniciativas por la legalización de salas de juego dramatizaban un escenario donde las apuestas eran un fenómeno difundido entre los habitantes de la provincia a pesar de que su explotación comercial estuviese prohibida. Uno de los documentos iniciales de este período, el proyecto de ley que propone la legalización de bingos y casinos de autoría de Mario Esquivel, justificaba su iniciativa a partir de la constatación de la existencia de una conexión entre la demanda provincial y ofertas de juego que se encuentran por fuera de los canales institucionales para conectar población y apuestas:

No escapa al conocimiento de nadie, que esta definición [la necesidad de legalizar bingos y casinos] se ve condicionada por el hecho de que en las proximidades de los límites territoriales de nuestra provincia, están autorizadas estas actividades, y en sus centros captan la demanda en ese sentido de santafesinos que no dudan en recorrer las distancias necesarias para satisfacer sus gustos. Y más condicionada aún por el hecho de que en virtud de recursos judiciales hay bingos funcionando con nulo control en Santa Fe. (Exp. N°7167PJ, Folio 7)

La limitación que las autoridades públicas imponían sobre las apuestas era desbordada tanto al interior de la provincia por la existencia de locales que comercializaban juegos de azar como por la oferta de provincias limítrofes. En la prensa observamos una reiteración de comprobaciones de la existencia de la práctica de apuestas en la población santafesina. Una nota de opinión del diario El Litoral posterior a la media sanción de la ley manifiesta, por ejemplo:

el criterio político ha sido oficializar una realidad socialmente aceptada y aprovechar en beneficio común lo que hasta hoy da pie a pingües negocios de quienes operan al margen de la ley. Supone, también, hacerse cargo de que es una actividad desarrollada en jurisdicciones vecinas, con lo que también conforma una boca de drenaje para dinero santafesino. (“Algunos recaudos en torno de los casinos”. El Litoral. 4/10/2000)

Sin embargo, este estado de cosas no excluye necesariamente líneas de acción que refuercen un modelo represivo sobre el fenómeno a través del aumento de las sanciones penales y de los controles sobre la actividad con el fin de suprimirla. Por lo tanto, la justificación de una iniciativa que legalice las salas de juego requiere un segundo movimiento, su construcción como un fenómeno inevitable. Observamos en el presente episodio que, por un lado, el juego es naturalizado, y por otro, se articula una mirada negativa respecto de las capacidades del Estado para limitar esta práctica.

Con naturalización del juego nos referimos a representaciones que postulan que la práctica de apuestas está determinada causalmente por mecanismos biológicos, psíquicos o culturales constitutivos del ser humano. La representación de la práctica de apuestas como un fenómeno

humano transhistórico es un argumento que al que suele apelar la industria del juego para justificar su existencia y expansión (Cassidy, 2020b). En este episodio observamos formas que antropologizan los juegos de apuestas, por ejemplo, como queda plasmado en las declaraciones de Oscar Donayo, máxima autoridad de la Lotería de Santa Fe durante esta etapa: "El juego es inherente al ser humano, siempre está jugando desde el principio de la historia, y el Estado intenta canalizar estas conductas"⁵⁰. Promotores y opositores retoman las declaraciones de Domingo Alfredo Esquivel -hermano del autor del proyecto y Vicepresidente Ejecutivo de CAS-LSF durante la década de 1990- en un congreso que reúne a loterías de Sudamérica previas al debate:

El juego es una actividad no deseada, propia de la naturaleza humana, como lo decíamos anteriormente, como un fatalismo, de modo tal que el hombre juega cualquiera sea la posición más o menos restrictiva que asuma el Estado. (Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 170)

La "puesta en relato" [mise en récit] o, en otras palabras, el despliegue de una narrativa del problema es otra de las formas a través de las cuales se materializan los marcos (Cefaï, 1996) (D. Snow, 2001). Los promotores de los casinos construyen un relato sobre el juego en Santa Fe que lo presenta una práctica que resiste a cualquier política que intente restringirla. La intervención de Mario Esquivel en la cámara de diputados enumera eventos previos que confluyen en una apertura de un debate sobre la regulación de los juegos de azar que adjetiva como "impostergable". Ubica en el año 1991 el comienzo de "una responsabilidad, una inquietud" por el tema que trajo aparejada los primeros intentos de formular una legislación sobre los juegos de azar para contrarrestar una normativa represiva de la comercialización del juego calificada como "obstruccionista". Luego, menciona que en el año 1995 se retomó el tratamiento político del tema intentando quitarle "posibilidades al juego clandestino" a través de la modificación de las reglamentaciones del poder judicial, identificado como responsable político de la subsistencia de este tipo de oferta por la concesión de un "festival de los amparos judiciales". Sin embargo, todos los esfuerzos anteriores fueron infructuosos dando como resultado un escenario donde el juego clandestino, como menciona en la cita siguiente, representa el 50% de la oferta de juego en la provincia.

... por allí se ha dicho que no podemos erradicar definitivamente el juego clandestino, pero tampoco podemos erradicar a los jugadores, a los que juegan en Santa Fe, Córdoba, Paraná o donde sea, entonces siempre tomamos medidas coyunturales y colaterales tratando de ir quitándole plafón o posibilidades al juego clandestino. [...] Así se llegó a una realidad que nos dice que hoy estimativamente estamos en un 50 por ciento de juego oficial y un 50 por ciento de juego clandestino. (Dip. Mario Esquivel. Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 84)

⁵⁰ "La Lotería de Santa Fe obtuvo récord de ganancias en el 2000". La Capital. 18/1/2001

La incongruencia entre una estructura normativa prohibicionista y la existencia fáctica de un mercado del juego que opera ilegalmente es la manera de motorizar una denuncia sobre el estado de cosas por parte de estos actores. El proyecto de ley de Mario Esquivel desarrolla este argumento y lo convierte además en una interpelación moral a la responsabilización por este fenómeno:

El juego es una realidad social que nos negamos a desconsiderar, pretendiendo que lo que existe es lo que alcanzamos a ver dentro del hoyo donde, como el avestruz, hemos puesto la cabeza. Y menos aún a conformarnos con discursos cargados de una supuesta eticidad que nos alejan del mundo. (Exp. N°7167PJ, Folio 8)

Finalmente, el contexto nacional de expansión de la legalización de salas de juego es adherido a la representación del juego como un fenómeno inevitable. La referencia a la existencia de salas en otras provincias -principalmente las limítrofes- es señalada por los promotores de la ley como un síntoma de la tendencia general de avance del juego frente al que la provincia había quedado relegada. Durante el debate en la cámara de diputados, por ejemplo, el diputado Carlos Funes refería esta situación ironizando la similitud de Santa Fe con la Antártida, únicos territorios nacionales sin salas de juego legales:

...terminemos con la discriminación que hemos soportado durante largos años los santafesinos por razones que todavía yo no me explico. Porque si las razones morales éticas o principistas hicieron que en esta Provincia no existiera ley de casinos y bingos, se hubiese, más allá de las fronteras, regado como un mar de aceite al resto del país y al resto del planeta, entonces me callaría la boca porque estaría en presencia de éxito de la cruzada. Pero la cruzada ha fracasado. No solamente ha fracasado, sino que además nos ha convertido en socios de los pingüinos. (Dip. Carlos Funes. Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 101)

La ontologización del juego viene acompañada de una reconversión de los marcos de problematización. Si, como menciona Deborah Stone (1989), la problematización política de un fenómeno implica desplazarlo del campo de las fatalidades naturales al de la intencionalidad humana, en el caso analizado observamos un movimiento inverso, lo que hasta entonces era objeto de represión pública es desplazado al terreno de lo inevitable. En consecuencia, se produce un rediseño del objeto de la intervención pública: ante el juego naturalizado, las políticas públicas ya no deben orientarse a su supresión, sino al abordaje de las formas indeseables de su (inevitable) existencia.

3.1.2 Delinear los límites la problematización. El juego clandestino y extraprovincial como problema fiscal y legal

Hacer existir el juego desde este marco interpretativo implica un doble movimiento: en primer lugar, naturalizar la práctica de apuestas en juegos de azar y, segundo, problematizar el fenómeno a partir de las formas extraestatales o no reguladas de su existencia. La problematización de la oferta de juego se produce a partir de dos matrices morales: en primer lugar, las formas de su existencia

redundan en el beneficio a intereses particulares o extranjeros antes que al bien común provincial. En segundo lugar, contribuyen a la potenciación de formas de criminalidad y actividades ilegales⁵¹.

La impugnación moral sobre el juego clandestino estaba articulada por la crítica a los “capitalistas del juego”, las personas que obtenían lucro a partir de la organización y suministro del juego. Así lo describía Angel Baltuzzi, ministro de gobierno, en la prensa:

"la provincia de Santa Fe necesita esta ley. Los bingos y los casinos no son malos ni buenos por naturaleza. Pero si funcionan ilegalmente y enriquecen a unos pocos, son malos para la sociedad", expresó. No obstante, hizo hincapié en su puesta en marcha dentro de la ley. "Si (los casinos) pagan un canon, tributan impuestos y crean fuentes de trabajo, son un tema positivo", subrayó contundente. ("La Capital. "Baltuzzi: "La ley de juegos no sale por la fuerte oposición del Obispado de Santa Fe"". La Capital, 12/6/2001)

El dinero capitalizado por la oferta ilegal que absorbe la demanda santafesina lleva un marcaje moral (V. A. Zelizer, 2011). No es un dinero abstracto, sino que es un dinero perdido a causa de su concentración en actores que no tienen la capacidad de generalizar los beneficios económicos del juego. Contrariamente, los particularizan. En una descripción del mundo del juego ilegal aparecida en el diario El Litoral, un periodista entrevistado declaraba:

"Los que amasan grandes fortunas con estas actividades son los que bancan, los banqueros, el dueño del garito puede levantar fortunas grandes con las pérdidas de la gente. 'La cañota' es el porcentaje del garitero, el provecho que saca el dueño del garito, el dueño del casino". ("La seducción del todo o nada". El Litoral, 22/10/2000)

Ganar dinero a partir de la venta de una mercancía cuestionada es objeto de impugnación. Sin embargo, convertida en una actividad inevitable, la venta de juego es segregada moralmente según su capacidad de generalizar los beneficios económicos. El juego clandestino era problematizado entonces por su esterilidad social que devenía de la “particularización” que producía de los beneficios económicos (también inevitables) de su explotación comercial (Boltanski, 2000).

Además de ser manifestada discursivamente, esta postura se materializa a partir la producción de “pruebas” (Boltanski & Thévenot, 2022, p. 167). Las pruebas de realidad presentadas en el debate construyen el problema principalmente en términos fiscales, donde la ausencia de recaudación pública (o su disminución) es el criterio que ordena las situaciones presentadas. Observamos en los expedientes de la ley 11.998 un exhaustivo informe producido por la comisión de Asuntos Constitucionales a pedido de Mario Esquivel para fundamentar su proyecto. En este se describe la situación de los casinos y bingos de provincias limítrofes a través de un relevamiento de la cantidad de salas de juego, asistentes, recaudación, distribución de utilidades y cantidad de empleados. Este informe incluye una noticia de un diario cordobés donde se describen las políticas de privatización de

⁵¹ El enmarcamiento del juego como un problema criminal o fiscal no es novedoso. Este tipo de representaciones pueden ser relevadas en el pasado en Argentina (P. Figueiro, 2017), en Estados Unidos y en Europa (Euchner, Heichel, Nebel, & Raschzok, 2013).

distintas áreas del estado provincial que la gestión llevaba adelante, entre ellas de la lotería provincial, donde se encuentra resaltado el siguiente recuadro:

Imagen 5. “La plata del juego” en la Provincia de Córdoba

	1995	1996	1997	1998	1999
Recaudación	476	447	451	444	415
Utilidad	83	84	85	97	85

Los más fuertes
De los 415 millones:

Quiniela	55%
Casinos	30%
Otros	25%

Fuente: Lotería de Córdoba.

Fuente: Expediente N°7167PJ, Folio 48 – Archivo de la Legislatura de Santa Fe

La referencia a los ingresos que otras provincias recaudan por esta actividad problematiza la situación actual interpretándolo como dinero perdido, pero también orienta la mirada hacia el futuro para justificar el establecimiento de este mercado al postularlo como dinero potencial.

Por otro lado, los “garitos”, esos “sitios privados, la mayoría clandestinos, por lo general con la coima a la policía”⁵² eran representados al modo en que Robert Park (1999) describe una “región moral”: un punto de reunión donde los individuos pueden liberar sus impulsos inhibidos por los requerimientos de la vida en sociedad. Allí, además del juego, se concentraban otras actividades moralmente reprobables como la prostitución, el narcotráfico, la corrupción y el lavado de dinero. Las declaraciones del ex titular de la CAS-LSF, Domingo Esquivel, citado en la sesión legislativa grafica esta idea:

Distintas investigaciones desarrolladas en nuestro país, indican que existe un nexo o comunicación estrecha, entre las mafias del juego clandestino y las dedicadas al narcotráfico, prostitución y lavado de dinero. En consecuencia, nos encontramos ante el desarrollo de una actividad ilícita, con conexiones o vinculaciones con distintas redes delictuales, la que por variadas circunstancias, voluntarias o involuntarias, por ignorancia y desconocimiento, pero también muchas veces mediante la cobertura de funcionarios corruptos, se enriquecen día a día en perjuicio del Estado, y esencialmente de los sectores más necesitados de la sociedad argentina. (Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 172)

La oferta clandestina de juego se articulaba con otro problema público instalado en la sociedad argentina de la época: la corrupción (Pereyra, 2013). Esta matriz moral desde la que se impugnaba a

⁵² “La seducción del todo o nada”. El Litoral. 22/10/2000

la política es también aquí aplicada, incluso entre los administradores del Estado para problematizar el comercio ilegal de juego. Como mencionamos anteriormente, el señalamiento de la connivencia entre sectores del poder público, principalmente la justicia provincial, que amparaba el funcionamiento de bingos y capitalistas del juego clandestino estaba en la base de las denuncias de los promotores de la ley de juegos. Las posiciones favorables a la legalización de casinos se construyen a partir (y en contra) del “mundillo” de la “timba” y los “garitos”. La iniciativa de legalización aspiraba a combatir las formas inmorales y corruptas de juego que representaba la clandestinidad oponiendo al juego oscuro, peligroso, corrupto, arcaico y estéril de los garitos, el juego transparente, seguro, moderno y productivo de los casinos.

La propuesta de legalización de salas de juego, a su vez, sucede en un contexto nacional donde, a excepción de Santa Fe, todas las provincias poseían una oferta legal de juego. La oferta legal de juego de las otras provincias, principalmente limítrofes, era problematizada por el usufructo que hacían de la demanda santafesina. En una crónica del diario La Capital titulada “La mitad de los apostadores del casino de Paraná son santafesinos”, Pablo Procopio relata una noche en el casino de Paraná:

Habitantes de la noche, buscas de algún peso, apostadores llenos de ilusión trascienden los límites de la provincia de Entre Ríos y muchos llegan desde Santa Fe, la ciudad separada sólo por el Túnel Subfluvial Hernandarias. Los empleados de la casa de juego instalada en la década del setenta conocen el paño. “Un 50 por ciento de los apostadores viene de la provincia de Santa Fe”, confesaron a La Capital. Y no fue difícil comprobarlo: a las 3.30 del sábado una nutrida caravana de autos se dirigía por la ruta 168 de regreso a casa. (“La mitad de los apostadores del casino de Paraná son santafesinos”. La Capital, 8/7/2001)

La denuncia de una pérdida de ingresos que legítimamente debería corresponder a la provincia de Santa Fe a manos de otras jurisdicciones alimenta la problematización del juego desde esta perspectiva. Esta crítica recurrente recrudece a nivel público a partir del anuncio en abril de 2001 de la construcción de un casino en la localidad entrerriana de Victoria, que inminentemente se conectaría a Rosario a partir de la construcción de un puente interprovincial. Como se evidencia, por ejemplo, en las declaraciones del concejal rosarino, Federico Steiger, durante el episodio:

“[e]n Victoria fueron más hábiles, ya que no tuvieron trabas anacrónicas y arcaicas como acá. Ahora, los rosarinos van a gastar lo producido en esta ciudad en una localidad ubicada en nuestras propias narices. Y todo por los mezquinos intereses de la burocracia santafesina y de un cavernícola como monseñor Storni” (“Todos los sectores expresan su bronca”. La Capital, 9/11/2001).

El desfase entre Santa Fe y el resto del país es interpretado en este marco como una característica desacreditadora en tanto es sintomática del “atraso” de Santa Fe frente al “progreso” de las otras provincias. La negativa a legalizar las salas de juego y los defensores de estas posiciones son impugnados asignándoles etiquetas descalificantes y caracterizando en términos positivos a las jurisdicciones que habilitaron una oferta legal de juegos como se observa en la cita anterior.

La problematización del juego desde este enmarcamiento supone la atribución de responsabilidad al Estado de asegurar la productividad económica y moral del juego. El Estado como garante del interés general tiene la capacidad de filtrar las formas negativas del juego, purificarlo, redefinirlo y canalizarlo hacia el beneficio colectivo (Bourdieu, 2014). Sin embargo, las formas de la legalización son también objeto de disputa (como veremos en el apartado 4.1) en tanto este enmarcamiento entra en conflicto con otras maneras de problematizar el juego que desarrollamos a continuación.

3.2 Contraenmarcamiento. El juego como fenómeno inherentemente negativo

Joseph Gusfield afirma que la estructura de un problema público “es [...] un área de conflicto en la que un conjunto de grupos instituciones [...] compiten y pelean por la propiedad de esos problemas o bien por desentenderse de ellos, por la aceptación de las teorías causales y por la atribución de la responsabilidad” (J. Gusfield, 2014, p. 83). La construcción de un marco de problematización sobre un fenómeno habilita también la disputa por parte de otros actores que concuerdan sobre la indeseabilidad de una situación, pero no sobre los términos en que se la problematiza o en las soluciones que se proponen. Al describir el proceso de refutación de un marco Benford y Hunt (2001) mencionan:

Con algunas excepciones, las actividades de enmarcamiento de los movimientos sociales y de los problemas sociales atraen represalias de muchos opositores (Gamson, 1988 ; Ibarra & Kitsuse, 1993). Algunos de los opositores están asociados en organizaciones de oposición, como es el caso de los contramovimientos (Lo, 1982 ; Mottl, 1980). Pero otros son simplemente agentes de control social, objetivos designados de cambio, instituciones hostiles, públicos hostiles o agrupaciones de individuos y colectivos con baja coherencia e identidad. Todos estos actores pueden entrar en escena, impugnar las declaraciones y demandas del movimiento y proponer sus propias alternativas. Tales intentos de "rechazar, socavar o neutralizar los mitos, las versiones de la realidad o los marcos interpretativos de una persona o grupo" se calificarán como operaciones de contra-enmarcamiento (Benford, 1987, p. 75).

En el episodio analizado la iniciativa por la legalización de casinos generó la respuesta de un heterogéneo grupo de actores donde confluían legisladores de diversos espacios políticos (Socialismo, Partido Demócrata Progresista, pero también sectores del Radicalismo e incluso del Justicialismo) y la Iglesia Católica santafesina. A través de los debates legislativos y la intervención en medios de comunicación se movilizaron interpretaciones que discrepaban de los diagnósticos y los pronósticos de los promotores de las salas de juego. El contraenmarcamiento que se articuló frente al primer movimiento de enmarcamiento disputó los esquemas interpretativos de los promotores de la ley de casinos problematizando el juego en términos diferentes. Si en el marco descrito anteriormente el juego se constituía como un problema para el interés público a causa de su improductividad fiscal y su fecundidad para desarrollar actividades ilegales o inmorales, el contramarco concibe al juego como un fenómeno inherentemente problemático, cuyas características negativas no pueden ser conjuradas

por la mediación estatal. Las posiciones que se oponen a la legalización de las salas de juego definen al juego como un fenómeno inherentemente perjudicial a raíz de sus consecuencias económicas, sociales y culturales evidenciados principalmente a partir de los efectos sobre una población vulnerable: los pobres. La narrativa esbozada desde este marco puede ser etiquetada como “conservacionista”, en tanto considera que el juego históricamente ha sido resistido y debe continuar siéndolo por su nocividad inherente especialmente contra los más débiles.

3.2.1 El juego como la antítesis de la sociedad buena

El discurso que imputa al juego una lógica contradictoria con los valores hegemónicos de las sociedades industriales estructuradas en torno a una ética del trabajo y un comportamiento racional económico es típico en la impugnación de esta actividad (Orford, 2011). En Argentina, por ejemplo, la incompatibilidad del juego con la “cultura del trabajo” era un argumento ya presente en las demandas de represión del juego a comienzos de Siglo XX (A. V. Cecchi, 2009, 2010)

En el caso santafesino, tanto los actores que promovían la legalización de bingos y casinos como sus detractores sostenían que el trabajo, las inversiones, la producción y el desarrollo eran actividades que debían organizar la sociedad, sin embargo, las discrepancias se presentaban en torno a la capacidad del juego para promoverlos. Los opositores a los casinos interpretan al juego como un fenómeno que contradecía moral y fácticamente a una ética productiva. En primer lugar, el juego es concebido como una actividad que por su propia lógica moviliza una “cultura del facilismo” que desarticula la correspondencia entre el mérito, el esfuerzo y la riqueza. La intervención del diputado socialista Alfredo Cecchi durante el debate parlamentario, invocando los argumentos desarrollados por Adolfo Dickmann a principios de Siglo XX, ilustra de manera manifiesta esta crítica:

[...] nosotros los socialistas, [...] desde comienzos de siglo, por una cuestión de principios nos hemos opuesto a quitarle valor a los principios de la cultura del trabajo, del esfuerzo propio, de la ayuda mutua como herramienta para generar la emancipación espiritual y económica del pueblo. Y a contrario sensu nos oponíamos a promover desde el Estado el facilismo que provoca en el imaginario popular la posibilidad de, a través de los juegos de azar, salvar situaciones precarias momentáneas o hacerse ricos de la mañana a la noche. Tal es así que en un debate parlamentario, allá por la década del 20, cuando se discutió la instalación de casinos en la Provincia de Buenos Aires y la instalación de hipódromos en el país, el entonces diputado nacional socialista Adolfo Dickmann manifestaba este principismo socialista en el siguiente concepto que me voy a permitir leer textualmente: “El juego –dice Adolfo Dickmann– amenaza entre nosotros disolver todos los factores de progreso y grandeza que constituyen la base firme de una nación. La sobriedad, el trabajo, la honradez, la fe en sí mismo, la confianza en el esfuerzo continuado y lento, el ahorro. Cuando el juego adquiere caracteres de una verdadera epidemia generalizada, cuando el pueblo es estimulado y empujado en su perdición moral por su gobierno, por sus leyes, destinando el funcionamiento de una ruleta al uso y degradación de su población laboriosa y honesta, es obra de verdadera profilaxis social poner un término rápido a tan grave situación, usando hasta el objeto de los más heroicos métodos de que disponemos para conseguirlo.” (Dip. Alfredo Cecchi. Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 90)

Los juegos de azar son resistidos porque en lugar de promover la productividad social son considerados la manifestación de la posibilidad engañosa de “hacerse rico de la noche a la mañana”. El juego es entonces representado como una fuerza contradictoria de los “factores de progreso y grandeza que constituyen la base firme de la nación”. La legalización supone desde esta perspectiva no solo la aprobación por parte del Estado de comportamientos que son disruptivos con una sociedad deseable sino que incluso son un “estímulo” o un “empuje” a la población hacia su “perdición moral”. Esta interpretación construye todo juego como problemático en tanto es inherentemente opuesto a un patrón valorativo en cuyo horizonte se ubica la producción y un ideario industrial-desarrollista (Reith, 2007a).

Segundo, se discute la moralidad de los eventuales beneficios económicos generados por el juego. De la misma manera en que en el marco favorable a la legalización de las salas de juego la configuración del mercado del juego clandestino era impugnado por la particularización de esos beneficios económicos, en el contraenmarcamento está impugnación se extiende a todo actor que procura obtener un beneficio económico a partir de esta actividad. En este sentido se expresaban la diputada Alicia Tate durante el debate legislativo:

Creo que en este sentido, señor presidente, estamos vendiéndole espejitos de colores a la gente. No creo que vaya a cambiar la situación de la Provincia o de las ciudades por el hecho de instalar un casino, al contrario creo que la vamos a agravar, la vamos a empeorar. El crecimiento de las riquezas podrá darse, señor presidente, pero a mí criterio la riqueza irá exclusivamente al operador del casino y no para la gente. (Dip. Alicia Tate. Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 88)

La productividad económica que deviene de la comercialización de juego es impugnada por ser producto de un mecanismo de redistribución injusto en tanto extrae la riqueza de los jugadores y la concentra en los operadores del juego. En la misma dirección argumentaba el diputado Carlos Favario:

Es verdad que hay que fomentar fuentes de trabajo, como se dice por ahí; pero a nuestro entender, señor presidente, hay que fomentar fuentes de trabajo que generen riquezas genuinas y que contribuyan al crecimiento y desarrollo de la Provincia de Santa fe y no a través de la instalación de este tipo de juego que en definitiva no significan otra cosa que la transferencia de dinero de los sectores más empobrecidos en favor de los explotadores del juego o del Estado, que de acuerdo a esta ley se va a convertir en el gran recaudador (Dip. Carlos Favario. Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, pp. 111-112)

Si en el apartado anterior señalábamos que, para los promotores de la iniciativa de legalización, la intervención del Estado en la regulación del juego garantizaba la colectivización de su productividad económica, en este marco interpretativo, es representado como depositario de intereses particulares: los de la clase política. El Estado provincial o “el gobierno provincial” aparece en el discurso opositor como un actor que, a pesar de corresponderle defender el interés general, no necesariamente se encuentra alineado con éste. Nuevamente el diputado Favario impugna la incorporación de un artículo

que determina que un porcentaje significativo de las recaudaciones estatales estará dirigida a la Caja de Pensiones Sociales administrada por la provincia:

Nadie pensó que el último manotón lo iba a dar como siempre el gobierno que se iba a quedar, de acuerdo a lo que en definitiva se llegó, después de tantas idas y venidas, de tantas marchas y contramarchas, a lo que se llegó ayer y se anunció hoy: la tajada mayor se la iba a llevar el gobierno y los demás que sigan soñando, la mayoría se quedó afuera con la esperanza de que con el casino se iban a salvar. Seguramente se van a quedar afuera otros que también creen que con el casino se van a salvar. [...] Esta ley, señor presidente, tal como está redactada no se puede votar y menos desde nuestro particular pensamiento convalidar la voracidad del Estado, o mejor dicho, para ser más preciso, la voracidad del Gobierno que se quiere quedar con todo, dejando de lado a los municipios que en definitiva, van a ser total y absolutamente relegados y especialmente aquellos que van a ser sede de los ámbitos donde se instalen los bingos (Dip. Carlos Favario. Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 112)

La particularización de los ingresos del juego -mismo argumento utilizado por los promotores de la ley para criticar al mercado de juego clandestino - articula un eje crítico contra la iniciativa. La impugnación de los resultados económicos de este mercado no solamente se dirigía a la concentración de los ingresos en los “capitalistas del juego” sino también en el propio Estado.

Por otra parte, el juego también es socialmente improductivo porque los espacios de juego desde este marco actúan como amplificadores de actividades ilegales y/o inmorales. Así lo exponía el diputado Bullrich del Partido Demócrata Progresista durante el debate legislativo:

El juego en si no es ni bueno ni malo, es un entretenimiento, y como tal hay que tomarlo. El problema del juego son las consecuencias que trae aparejadas, y al respecto no es una cuestión que estoy manifestando yo y de mi propia cosecha, sino que el año pasado cuando estaba por habilitarse el casino flotante en la provincia de Buenos Aires, el diario La Nación en un artículo editorial del jueves 7 de octubre de 1999 decía, entre otras cosas, lo siguiente: “Ante todo conviene hacer notar que tanto o más grave que el fomento del juego son las actividades marginales que este puede alimentar como la usura, la prostitución, la delincuencia, el lavado de dinero, la drogadicción y el alcoholismo, todo en proporción más elevada cuanto más populoso es la concentración humana en la que el casino se instale y esta es la razón por la que en la mayoría de las capitales del mundo no se permite habilitarlos”. (Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 104)

Esta perspectiva coincide con la manera en que los promotores de los casinos construyen el juego clandestino. La diferencia yace en que, desde este punto de vista, los perjuicios del juego no pueden conjurarse a través de su oficialización. La legalización, antes que legitimar el juego degradaría al Estado: en lugar de combatir los garitos convertiría a la provincia en uno.

3.2.2 La problematización del juego a través de la configuración de una población vulnerable: los pobres

La noción de “poblaciones vulnerables” es central para la cognición de los efectos actuales o esperados del surgimiento de una oferta comercial de juegos de azar. Una población vulnerable es un grupo de seres humanos caracterizados por una propiedad o rasgo que los convierte en susceptibles de ser afectados negativamente ante la emergencia de un mercado cuestionado (Steiner & Trespeuch, 2019). La vulnerabilidad puede ser construida a partir de diferentes coordenadas interpretativas en

distintos contextos: los jugadores problemáticos pueden ser caracterizados por una debilidad moral, una condición patológica, una posición estructural que los convierte en sujetos propensos a desarrollar relación indeseable con el juego. En el episodio actual observamos que la vulnerabilidad respecto del juego se construye principalmente a partir de criterios socio económicos: “los pobres” son referenciados como un grupo que cuyas privaciones materiales les inducen una particular propensión a relacionarse problemáticamente con el juego.

La relación de los pobres con el dinero ha sido históricamente problematizada. Zelizer (1994) señalaba que la imputación de una incapacidad en el manejo razonable de un presupuesto era objeto de preocupación ya en el Siglo XIX. En este sentido, el “gasto improductivo” (P. Figueiro, 2013) que constituyen las apuestas en este marco moviliza una preocupación especialmente respecto a “los más necesitados”, “los que menos tienen”, “los sectores de bajos ingresos” quienes se verían más perjudicados por este tipo de consumo. Desde este esquema interpretativo se sostiene que la posición socio económica de los actores se corresponde con determinados comportamientos e ideas respecto del juego:

Hay un principio que es una constante: en tiempos de crisis se produce un recrudecimiento del juego en detrimento de los sectores sociales de más bajos ingresos. La fantasía de creer que al casino se le puede ganar, ha llevado al drama a muchas familias y no voy a agrandar la cuestión. Doy como ejemplos, porque los conozco, resultados sociales de la instalación de casinos, por ejemplo, en ciudades de poblaciones no numerosas como Mina Clavero y Corral de Bustos. (Dip. Carlos Favario. Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 111)

Las condiciones socio económicas de vida son interpretadas como el factor que determina la vulnerabilidad frente al juego. La menor riqueza se asocia a una propensión mayor a buscar una solución a través de las apuestas para una existencia que se imputa como desdichada y que no puede contrarrestarse a través de medios legítimos como el trabajo. En este sentido es puesto de relieve el contexto de crisis socio económico. Las elevadas tasas de desempleo y pobreza que ocupaban un lugar preponderante en las preocupaciones públicas de la época recortaban las vías culturalmente satisfactorias para el acceso al dinero agravando aún más la vulnerabilidad de esta población. En este sentido, se pronunciaba el arzobispo Storni, en una de las pocas manifestaciones públicas que pudimos relevar:

La iglesia santafesina volvió a criticar la posibilidad de una ley de juego. En un documento que aborda la difícil situación social del país, el arzobispo Storni incluyó una ácida crítica hacia los legisladores. “Los santafesinos recibimos en estos momentos de angustia argentina, una nueva bofetada por quienes son sus representantes, que en complicidad con sucios intereses y espantosa frialdad de alma, pretenden legitimar lo no legítimo: las casas de juegos de azar con las que se agregaría a la miseria existente, la esclavitud del vicio, con una consecuente mayor postración moral”, señaló el prelado. (“Las casas de juego agregan a la miseria la esclavitud del vicio” La Capital, 13/7/2001)

Por otra parte, este enfoque movilizaba una impugnación moral al Estado que procuraba beneficiarse de la vulnerabilidad de la población para generar ingresos fiscales. El diputado Favario resumía este argumento en el debate legislativo:

...es inhumano que el Estado haga víctima al pueblo de una estafa premeditada. ¿Por qué premeditada y por qué estafa? Porque en los juegos de azar el único que gana siempre es la banca, y el que siempre pierde es el jugador. Entonces, a sabiendas de esta estafa, el Estado no puede incrementar los ingresos al erario sobre todo porque como bien se dijo ya, en muchas oportunidades se juega por desesperación, se juega para salvar el momento, y en la práctica esto opera como un verdadero impuesto a la pobreza. (Dip. Carlos Favario. Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p.95)

La lógica de concentración que se le imputa a la comercialización del juego asociada con la preocupación por la vulnerabilidad de los pobres delinea el marco crítico que impugna la iniciativa de legalización de salas de juego. En estas expresiones, el Estado es configurado como victimario del pueblo en tanto obtiene recursos fiscales a costas de estos.

La interrelación entre los dispositivos de apuestas y la vulnerabilidad de la población produce una clasificación de los juegos en relación con su nocividad. Las máquinas tragamonedas son representadas como un dispositivo con un nivel de peligrosidad mayor que otros tipos de juego que tradicionalmente se ofrecen en los casinos como la ruleta o los juegos de cartas. El senador opositor por el departamento Rosario, Alberto Beccani, describe detalladamente esta idea:

Nosotros advertimos que la instalación de tragamonedas en los bingos es un peligro; es un peligro porque una cosa es instalar un casino en un emprendimiento turístico en donde funcionan las máquinas tragamonedas, y otra cosa es autorizar a los bingos para que exploten las tragamonedas, porque los bingos van a estar ubicados en las áreas céntricas de las ciudades, entonces estamos facilitando el acceso a las tragamonedas [...] fíjense que en el casino de El Tigre, [...] allí hay tragamonedas de diez centavos, hasta por ese importe se puede jugar, de ahí para arriba, incluso cuando ustedes ingresan hay tragamonedas donde les enseñan a jugar gratis a la gente, para que la gente se anime. Esto tiene mucho que ver con la timidez de las personas, ir a una ruleta, pedir el color, el cambio, le requiere una predisposición, y hay gente que no juega a la ruleta porque no se anima, porque no conoce, porque tiene miedo de hacer un papelón; en cambio en el tragamonedas está usted frente a la máquina, a lo sumo si cometiera un error muy grosero pierde una moneda de diez centavos, de veinticinco, cincuenta, pero no hacer el papelón de no saber jugar en la ruleta o que el croupier le llame la atención, esto es un dato de la realidad, por eso inventaron las tragamonedas, nadie se entera, usted está frente a la máquina, juego y gana o pierde y nadie se entera, reitero. Entonces, hay un condicionamiento social a eso, a la máquina tragamonedas que es la gran estrella hay que verla con respeto y con cuidado, hay que controlarla, hay que tenerla dentro de los casinos y no diseminadas por todos lados, y en esto hemos tenido una coincidencia plena con el oficialismo (Dip. Alberto Beccani. Diario de sesiones, 9 de agosto de 2001, p. 40)

Las máquinas tragamonedas constituyen una forma agravada de la oferta de juego porque permiten realizar apuestas desde el anonimato, de manera individual y a un bajo precio eliminando barreras al acceso al juego, en consecuencia, se sostiene que es necesario restringir su dispersión. La nocividad de las máquinas tragamonedas se agrava a partir de la vinculación con los pobres. Este tipo

de oferta es señalada como particularmente atractiva en la “clase muy humilde”. El diputado Cecchi relata en el debate legislativo un intercambio con la autoridad máxima de la Lotería de Santa Fe en el marco de las discusiones previas al tratamiento de la ley a partir de la que vincula este tipo de oferta con los pobres:

...el funcionario de la Lotería que se mencionó precedentemente fue muy cauto en la estimación de los valores de los beneficios, entre comillas, materiales que podrían surgir de esta ley, precisamente alegando que el estudio que tienen realizado refiere a que es probable que la multiplicación de los bingos, sobre todo la existencia de las máquinas tragamonedas, reemplace en buena medida al juego de quiniela, porque está demostrado que la mayoría de la gente que juega a esto, según sus palabras, pertenece a la clase media baja, o directamente a la clase muy humilde. El tema de las ganancias que se puede obtener en las máquinas tragamonedas, para mí fue particularmente un momento dramático, y no cuestiono a la persona, al Vicepresidente Ejecutivo de la Caja, que sin dudas estaba actuando con el nivel de formación profesional que cada uno de nosotros tenemos en nuestra actividad, decía con algún entusiasmo que estas máquinas dejan 100 pesos de ganancia por día trabajando a pleno, entonces la conclusión es: de quién son esos 100 pesos, habrá algunos a los que les sobra la plata, habrá algún hijo de mamá irresponsable y algún señorito insatisfecho. (Dip. Alfredo Cecchi. Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 94)

En consecuencia, el permiso de instalación de máquinas tragamonedas en los bingos convertía a estos espacios en blanco principal de las críticas. La cantidad de bingos que habilitaba la ley en tratamiento se consideraba problemática en tanto se avizoraba que promovería una distribución capilarizada del juego en sus formas más perniciosas frente a los públicos más vulnerables.

3.2.3 El juego patológico: un marco de problematización incipiente

Otras claves de problematización del juego ocuparon el debate de manera periférica. La conceptualización del juego problemático como una adicción o una patología fue movilizada durante los comienzos del episodio durante el debate en la cámara de diputados y en la prensa perdiendo progresivamente relevancia en la discusión pública. En el debate en la cámara de diputados la noción de juego patológico es emplazada por los opositores al juego para manifestar las consecuencias negativas esperadas de la instalación de las salas. Una modulación de este enmarcamiento sanitario del juego problemático retraducía los perjuicios del juego en la sociedad en términos económicos. La diputada Alicia Tate señala:

No voy a hacer aquí una evaluación de costos morales que creo que no es procedente, ni me corresponde, pero sí es cierto que hay investigaciones que dicen que a pesar que un tercio de la población jamás pisa un casino, y que de ese tercio de la población muchos juegan con cautela, con cuidado y sin arriesgar demasiado sus bienes, lo cierto es que hay un dos o un cuatro por ciento de conductas que se transforman en compulsivas o adictivas. Estos jugadores patológicos tienen un correlato desproporcionado con los costos que significan al Estado y así lo que puede ser un número de poca consideración por su significación, resulta de muchísima significación cuando se tiene en cuenta lo que en pesos le cuesta al Estado. (Dip. Alicia Tate. Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 89)

La noción de ludopatía a pesar de su raigambre médica no moviliza, como sucederá posteriormente, una preocupación por la defensa del derecho a la salud, sino una crítica al juego como una actividad econmicamente irracional. En este sentido, la diputada Alicia Tate cita estudios publicados en la revista "The economist" para evidenciar a través de casos estudiados en Estados Unidos que los resultados de la explotación comercial de los juegos de azar implican mayores costos al Estado que los beneficios económicos que le reditúan. Otros diputados conectan directamente un escenario de expansión de la oferta de juego con el incremento de los casos de ludopatía.

En el mismo debate los promotores de la ley reconocen la existencia del juego patológico, pero sostienen que no guarda una vinculación causal con la existencia de salas de juego. En su perspectiva, esta patología está instalada en el interior de los sujetos y el contexto es indiferente a su existencia. Por ende, quien posea esta patología convertirá en objeto de apuesta cualquier situación y la situación no provocará la apuesta.

Sabemos que existe la patología del juego y que no está relacionada exclusivamente con los casinos y bingos. Está probado que quien tiene la patología del juego, en última instancia, juega hasta a las bolitas por dinero; tiene una necesidad compulsiva de apostar y de arriesgar, de ganar o de perder.

Ciertamente la compulsión al juego constituye un desorden de la conducta, pero al mismo tiempo sería imperdonable confundir causa con efecto en su análisis. Sería lo mismo que sostener, señor presidente, que la obesidad, que tantas enfermedades genera, se combate prohibiendo la venta de chocolates, helados o tortas. (Dip. Carlos Funes. Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 103)

Por otro lado, los medios de comunicación sostuvieron otras definiciones del juego problemático. El diario El Litoral publica en octubre del 2000 un informe titulado "La seducción del todo o nada" donde se aborda el debate de la ley de casinos. En este se agrupan las interpretaciones que distintos actores tienen del juego y cuyo rasgo común es la tematización de sus consecuencias en términos negativos. El artículo alterna historias de vida de jugadores problemáticos relatadas por familiares, descripciones históricas del juego en Santa Fe, recapitulaciones del debate en la cámara de Diputados y definiciones relevadas de los textos difundidos por "Azajer" una organización española dedicada al "tratamiento del juego patológico".

Los relatos sobre jugadores problemáticos se estructuran en una narrativa típica para interpretar la práctica de juego problemática donde el involucramiento creciente en las apuestas agrava la situación económica del jugador y reduce sus opciones de financiamiento arrastrándolo a consecuencias trágicas: desempleo, desahucio, ruptura de vínculos familiares. En estos relatos, el juego problemático es definido como un "vicio" y la responsabilidad del jugador en su trayectoria adversa es ambigua: no es completamente responsabilizado ni tampoco exonerado.

Las definiciones relevadas de la organización española cuentan con mayor nivel de sistematicidad y explicitación. Se diferencia el “juego” del “juego de azar”, este último caracterizado por la presencia de una apuesta y de la suerte en la definición del resultado.

Psicológicamente, la seducción de este reto se vincula a su posibilidad de proyectar esperanzas de cambiar mágicamente el futuro a su favor, o al menos de experimentar el placer del triunfo contra el riesgo del fracaso a pesar del sufrimiento que conlleva su incertidumbre, traduciendo así una disconformidad con la realidad, un deseo de huida de la mediocridad o monotonía cotidiana. Jugar es una forma aventurada de comprar esperanza a crédito, de sobornar o desafiar al destino. (“La seducción del todo o nada”. El Litoral, 22/10/2000)

A la práctica de juegos de azar se le asocian distintas formas de malestar y de comportamientos irracionales que deslegitiman este tipo de juegos. Luego se categoriza el “juego social” y el “juego patológico” como dos experiencias tipificadas de la práctica de juegos de azar:

...el juego social entretiene y el patológico angustia. El primero cumple la misión de divertir, e incrementar las relaciones interpersonales, mientras que el segundo, el patológico, traspasa los límites del placer hasta convertirse en angustia, ansiedad, depresión y aislamiento. (“La seducción del todo o nada”. El Litoral. 22/10/2000)

Entre estas dos formas del juego no hay una diferencia ontológica sino de grado: el juego patológico es el juego social desarrollado en exceso, esto es, sobrepasando los límites del placer, la diversión y la socialización que encuadran la práctica. La introducción de la noción de juego patológico permite un doble movimiento, por un lado, prevenir sobre las consecuencias negativas del juego, pero al mismo tiempo delimitar una zona de juego seguro, “inofensivo” o incluso beneficioso. En este paradigma, la responsabilidad que se asigna al Estado sobre la problemática no radica en el suministro del acceso al juego, como en el debate santafesino, sino de la difusión de la “capacidad adictiva” que tienen los juegos de azar.

Por otra parte, se entrevista a la fundadora de “Jug-anon” “un grupo de autoayuda integrado por las víctimas del juego, los jugadores compulsivos y sus familiares”⁵³ de la localidad de Reconquista. La existencia de este grupo formado a partir del contacto de personas que atravesaban experiencias familiares de juego problemático con un grupo similar de Buenos Aires, daba cuenta de organizaciones que movilizaban una visión del juego problemático en términos patológicos. La entrevistada se refería a los jugadores problemáticos como “enfermos” y pronosticaba un crecimiento en su cantidad, sobre todo entre los jóvenes, frente a la eventual apertura de un casino.

Virili se mostró muy preocupada ante la posibilidad de que en Reconquista abra sus puertas próximamente un casino y en Avellaneda (localidad cercana) un bingo. “Reconquista está atravesando una situación económica gravísima, y con este tipo de emprendimientos se va a agravar más aún. Además nosotros tenemos un gran problema: padres muy permisivos... y los jóvenes van a meter la nariz ahí, y esto va a generar más enfermos” (“La seducción del todo o nada”. El Litoral. 22/10/2000)

⁵³ “La seducción del todo o nada”. El Litoral, 22/10/2000

La entrevistada articula una serie de factores macro (crisis económica), meso (presencia de salas de juego) y micro (padres permisivos) estructurales para proyectar un escenario de mayor problematización del juego a partir de la instalación de casinos en la región.

En resumen, la construcción de una población vulnerable desde un paradigma médico es embrionario en esta etapa. Su movilización por parte de los actores aparece hibridada con otros criterios de problematización como la improductividad económica del juego o un paradigma del “vicio” que supone un encuadre moralizante de la conducta problemática. En todos los casos no observamos referencias a actores del campo psico-médico para movilizar estas definiciones medicalizadas del juego.

4. La estabilización del problema del juego en un dispositivo de comercialización. Un juego productivo, transparente y que cuide a los pobres

La aprobación de una ley que permite la explotación comercial de juegos de azar puede ser considerado como un momento de estabilización de un orden simbólico en torno al problema del juego. Como reconstruimos anteriormente existían en este contexto dos marcos de problematización del juego contrarios de manera dialógica. Quienes promovían la legalización de salas de juego denunciaban la existencia de ofertas no reguladas por la provincia como manifestaciones problemáticas del juego y demandaban una intervención del Estado para encauzar este fenómeno hacia el bien público. Sus opositores, por otra parte, proyectaban un escenario negativo frente a la legalización de un fenómeno que caracterizaban como antitético con los ideales que debían regir las relaciones, las instituciones y los valores sociales. La crítica al juego se materializaba principalmente a partir de los efectos sobre los pobres, una población a la que se le imputaba una vulnerabilidad particular.

La aprobación de una legislación que permite la puesta en marcha de una oferta comercial de juego conforma un “compromiso” antes que la imposición de uno de los marcos de problematización sobre el otro. Boltanski y Thévenot (2022) afirman que:

“en un compromiso nos ponemos de acuerdo para componer, es decir para suspender el diferendo, sin que sea definido por el recurso a una prueba en un solo mundo. La situación de compromiso se mantiene heterogénea pero el diferendo es evitado.” (p. 335).

La configuración de un dispositivo mercantil materializa entonces un acuerdo entre marcos de problematización divergentes. Permite que la comercialización de un bien o servicio cuestionado sea posible, pero incorporando la crítica en su dinámica de funcionamiento. Esto se da través de limitaciones en los lugares y los modos de transaccionar y convierte a este mercado naciente en menos eficiente en términos económicos, pero factible en términos morales (Steiner & Trespeuch, 2014).

La legislación aprobada sobre el final de esta etapa condensó compromisos entre marcos de problematización del juego que distinguimos en tres ejes: 1) redefinición de la problematización del juego en base a su productividad social 2) la relación problemática del juego con los pobres; 3) la capacidad del juego para retroalimentar otras actividades inmorales y/o ilegales. La política de legalización de casinos que instaura la nueva legislación reconoce estas líneas de problematización del juego al mismo tiempo que establece mecanismos para evitarlas.

4.1 Poner el juego a trabajar para la sociedad. El juego integrado al ciclo productivo

En el punto de partida de este período la comercialización de juegos de azar en salas destinadas a estos fines no estaba permitida. Por ende, la configuración normativa existente cristalizaba una representación donde cualquier forma de juego de este tipo era problemática. Las concepciones morales y religiosas que dominaron la definición del juego hasta entonces lo consideraban esencialmente contradictorio con una ética productiva y con el bien común. La instauración de una ley que permite (en ciertos márgenes) la explotación comercial legal de juegos en casinos y bingos supone la estabilización de representaciones que admiten la actividad bajo determinadas condiciones y, de esta manera, redefinen las fronteras de la problematización del juego.

Como describimos antes, uno de los marcos de problematización señalaba tanto la inevitabilidad del juego al mismo tiempo que denunciaba la improductividad colectiva del fenómeno. En las condiciones existentes redundaba en un beneficio económico para los “capitalistas del juego” y para las provincias limítrofes a costas de los recursos provinciales. La responsabilidad política sobre el problema no podía ser dirigida al jugador, quien seguía su naturaleza, ni tampoco necesariamente a los capitalistas del juego que aprovechaban las oportunidades que les ofrecía un orden institucional restrictivo y corrupto. La responsabilidad política coincidía con el sistema político que debía generar las condiciones institucionales para que esta fuerza encuentre una canalización benigna. La solución al problema del juego tal como era comprendido desde esta perspectiva implicaba la creación de un dispositivo legal de comercialización de juegos de azar que permitiera dirigir el vicio privado hacia el bien común (P. Figueiro, 2022). Los promotores de la legalización de salas de juegos utilizaran dos vías para racionalizar el juego y convertirlo en un fenómeno con utilidad social: 1) el desarrollo turístico y 2) la fiscalidad.

4.1.1 El desarrollo turístico como justificación de los casinos

La asociación positiva entre la política de legalización de salas de juego y el turismo es fundante de las iniciativas legislativas⁵⁴. Los dos proyectos de ley que dieron inicio al debate que culminará con

⁵⁴ Esta asociación es recurrente en los procesos de legalización de salas de juego. La inserción de los casinos en proyectos de desarrollo turístico que los exceden y al mismo tiempo los contienen es un fenómeno frecuente.

la legalización de los casinos en Santa Fe subrayan en sus primeras líneas que el objetivo de dicha legalización es impulsar la actividad turística ya sea a través del incremento de la cantidad de visitantes o la creación de infraestructura. En el primer proyecto de este tipo de autoría del diputado Miguel Basaldella se proponía la instalación de un casino en la ciudad de Rosario con el fin de promover “una mayor afluencia turística”. El texto argumenta lo siguiente:

En la actualidad, la actividad turística constituye un factor importante para el desarrollo económico de regiones o ciudades. En este sentido, la ciudad de Rosario cuenta con una infraestructura turística en desarrollo, avalada por la belleza natural de un majestuoso río que le da una fisonomía y atractivo especial, contando con salas de exposiciones, museos, hotelería, espacios recreativos que permiten realizar actividades culturales, sociales y deportivas.

No debemos perder de vista que, normalmente, en los centros turísticos se explotan casinos que permiten una mayor afluencia turística y, con ello, de recursos para la comunidad. Lamentablemente nuestra provincia no cuenta con una política clara de incentivo a la actividad turística y es hora de comenzar partiendo de la base de autorizar la radicación de casinos (Exp. N°7167PJ, Folio 30)

Rosario, una ciudad con una “infraestructura turística en desarrollo” y diversos atractivos provee en este caso el marco de justificación para proponer la instalación de un casino, tal como hacen “normalmente” los centros turísticos. Al igual que el proyecto anterior, la fundamentación de Esquivel enfatiza las consecuencias virtuosas del turismo y destaca el papel de los bingos y casinos dentro de este esquema de desarrollo turístico:

Existe la convicción, comprobada en la experiencia de distintas ciudades de distintas latitudes, que la promoción de los atractivos turísticos y la inevitable consecuencia de la expansión de los servicios vinculados al mismo, consolidan una actividad generadora de recursos para la región y demandante constante de mano de obra vinculada directa e indirectamente a esta nueva realidad.

En este contexto es que debemos debatir la conveniencia de la instalación de nueva infraestructura, y en el marco de esta definición, autorizar el funcionamiento de casinos y bingos (Exp. N°7167PJ, Folio 7)

De manera común entre quienes promueven la legalización de salas de juego evidenciamos que el turismo es representado como un “un factor importante para el desarrollo económico”, “generador de recursos”, “demandante de mano de obra”, “fuente de ingresos” y “crecimiento económico” y como

Por ejemplo, en Francia a comienzos del Siglo XX los casinos fueron autorizados en las localidades costeras y termales con el objetivo de desarrollar el turismo; en España en un proceso similar en 1977 se alegó el turismo como justificación para la expansión de la industria del juego; en Eslovenia donde los casinos están limitados a áreas designadas con fines turísticos al mismo tiempo que un porcentaje considerable del dinero recaudado sobre esta actividad está destinado al fin específico del desarrollo de la infraestructura turística (Egerer, Marionneau, y Nikkinen 2018). En Argentina, la configuración una oferta de salas de juego siguió el mismo esquema: los principales polos turísticos, como las ciudades balnearias de la costa atlántica y la provincia de Córdoba, fueron también durante gran parte del Siglo XX los que concentraron la mayor oferta de casinos legales (Pedetta 2019).

una herramienta para movilizar la inversión privada⁵⁵. En esta narrativa -que subyace el impulso por parte de organismos internacionales en la segunda mitad del Siglo XX de las políticas turísticas en los países “subdesarrollados” (Capanegra, 2006)- la actividad turística es una herramienta que favorece el desarrollo debido a la capacidad que se le adjudica para motorizar la economía y promover áreas “atrasadas”. El trabajo de los actores consiste en articular la creación de salas de juego con la macro narrativa del desarrollo turístico. Al posicionar a las salas de juego como promotoras de la actividad turística las invisten de manera transitiva con una capacidad para promover el desarrollo.

Por otra parte, la ligazón de las salas de juego al desarrollo turístico no estuvo limitada a las virtudes económicas que se le atribuían. En sintonía con una diversificación de las vías de asociación entre turismo y desarrollo que contempla otras dimensiones como las culturales, sociales, políticas y ambientales, la inclusión de un casino en la localidad de Melincué se sustentó en la relación virtuosa entre turismo y conservación ambiental (Rivero, 2017). En este sentido, el senador del Departamento General López, José Angel Chipoloni expresaba en un pasaje del debate en la cámara de senadores:

A mí me parece que es muy importante rescatar y resaltar la inclusión en la ley el área de planificación estratégica ambiental del humedal de la laguna Melincué, que está prevista en la ley provincial 11.634. Esta es una ley que prevé un emprendimiento mixto entre empresas privadas y la Provincia, que hace al aprovechamiento integral con el desarrollo sustentable de lo que son emprendimientos productivos del área de la laguna Melincué, lo que hace al desarrollo de la cuestión ecológica, al mantenimiento de la fauna y de la flora y al desarrollo turístico del humedal. Quizás en la provincia de Santa Fe estemos caminando hacia un nuevo sendero como es apostar al turismo, entiendo que es la voluntad de esta Cámara, porque acá no se trata de instalar un casino en un lugar donde hay mucha gente para recaudar, sino de hacerlo en una localidad, como puede ser la población de Melincué, con menos de 2.000 habitantes; o sea que la voluntad de la Cámara de Senadores es darle la posibilidad a esta zona que tiene tantos problemas hídricos, teniendo en cuenta esa desgracia, esa problemática, con un nuevo optimismo, con un nuevo desarrollo. Creo que eso es lo importante de rescatar, y como hombre del departamento General López quiero resaltar y manifestar que veo con halago esta iniciativa, porque no es un capricho poner un casino en una localidad equis, sino apostar al desarrollo turístico, al futuro de una región y ver también esa problemática hídrica con una nueva óptica. (Senador José Chipoloni. Diario de sesiones, 9 de agosto de 2001, p. 35)

En esta configuración, el caso de Melincué -una pequeña localidad del interior santafesino que tuvo una etapa de auge como destino turístico a mediados del Siglo XX pero que atravesaba un declive a causa de factores climáticos que afectaron su principal atractivo: la laguna homónima- el casino se asocia al desarrollo, pero con matices que difieren a los sostenidos anteriormente. En este caso, las ideas del “desarrollo sostenible”, el cuidado ambiental y la explotación de atractivos naturales como

⁵⁵ Estas expresiones se alinean con un imaginario instalado en la génesis de las políticas públicas relacionadas al turismo -y también estabilizado en el sentido común- que conciben a la actividad como “impulsora del desarrollo” (Almirón, Bertoncello, Kuper, & Ramírez, 2008)

recursos turísticos habilitaron la inclusión de un casino en una localidad que hasta ese momento había sido excluida como un lugar para su emplazamiento.

El articulado de la ley cristaliza la vinculación virtuosa entre salas de juego y desarrollo turístico. Aunque entre el primer proyecto presentado y la ley sancionada se producen significativas modificaciones algunos artículos de la norma se mantienen casi inalterados (Ver Anexo 3). Uno de ellos, según queda redactado en el artículo 7 de la ley provincial 11.998, es el que establece como criterio para la valoración de las ofertas de concesión de salas de juego la construcción de hoteles de nivel internacional y centros de convenciones. El artículo también subraya la necesidad de que estos proyectos cuenten con infraestructura turística y que las inversiones consideren la “promoción turística global”. Asimismo, se establece que una parte de las utilidades (que entre el proyecto inicial y la ley sancionada disminuyó del 20% al 5%) debe destinarse a políticas activas de promoción turística en todo el territorio provincial (Artículo 11 Inc. a).

Por otro lado, en el escenario de crisis social, económica y política de la Argentina de comienzos del Siglo XXI el problema del desempleo era mencionado con frecuencia durante los debates parlamentarios y las declaraciones públicas de los legisladores como un problema “acuciante”, de “gran magnitud”, “uno de los mayores males que aqueja a los jóvenes”: un problema a solucionar. La apertura de salas de juego y el consiguiente desarrollo de la actividad turística se presentan como la contracara de este problema, esto es, como una oportunidad de crear empleos. Por ejemplo, Basaldella vinculaba el contexto socio económico para valorizar la iniciativa:

Tal vez sea una obviedad remarcar una vez más que el turismo constituye una actividad generadora de un alto valor agregado, que demanda de mano de obra, tan importante en estos tiempos de altos índices de desempleo, y que al mismo tiempo las ganancias percibidas en el sector privado permiten su reinversión aportando de esta manera al crecimiento económico de la región. (Dip. Angel Basaldella. Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 102)

El senador Brunetti, en la misma dirección, hacía referencia al contexto crítico para realzar el valor de las salas de juego:

Según el senador, el proyecto de habilitar bingos y casinos en Santa Fe tiene que estar acompañado por una iniciativa tendiente a explotarlos en forma turística, y reconoció que la puesta en marcha de las casas de juego "podría generar puestos de trabajo que se están necesitando tanto en el país" ("La ley de juego será aprobada antes de lo que muchos esperan". La Capital, 6/7/2001)

La vinculación entre oferta de juego y puestos de trabajo es un argumento regular tanto para abogar a favor de la expansión de la industria (Cassidy, 2020b, pp. 168-171) como para resistir las iniciativas que se proponen reducirla (Rolando et al., 2020). En este sentido, interpretamos la incorporación del artículo 13 en la Ley 11.998 que establece que el 80% de los trabajadores de las salas de juegos deben ser nativos de la provincia o con domicilio constituido en la provincia de al menos 1 año de antigüedad como la materialización de la asociación entre juego y moral productiva.

La productividad con que se reviste al juego a través de su ligazón con el desarrollo turístico contrarresta una de las principales representaciones críticas que pesan sobre el juego: su carácter contradictorio con una ética productiva centrada en el trabajo, el mérito, el ascetismo, el ahorro (Reith, 2007a). Mario Esquivel señalaba: “no hay ninguna posibilidad en la provincia de Santa Fe, con la sanción de la ley, del juego por el juego mismo. No hay ninguna posibilidad de radicar ningún casino, ningún bingo que no esté precedido fundamentalmente de inversiones tan importantes para el casino como para el bingo.” (Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 84), así la institucionalización de una subordinación de las salas de juego al desarrollo turístico transforma la antítesis entre establecimientos de juego y mundo del trabajo en una relación simbiótica.

4.1.2 La utilidad social del juego a través de la fiscalidad

En segundo lugar, la productividad social del juego se construye a partir de la utilidad social que se les asigna a las recaudaciones sobre la actividad. Los recursos fiscales obtenidos a partir de la explotación del juego requieren un trabajo constante de moralización que permita conjurar su origen nunca totalmente legítimo (P. Figueiro, 2017). Su asignación a áreas del Estado que atienden aspectos centrales del bienestar social, como la salud, la educación y la asistencia social, es un mecanismo recurrente en las legislaciones sobre la materia (Egerer et al., 2018). En el caso analizado, Mario Esquivel describía la asignación de recursos hacia fines específicos como una “jugada” para anticipar las críticas que impugnaban la legalización de los casinos por poseer un interés meramente recaudatorio:

Mario Esquivel: Entonces acá se acabó la clandestinidad, vamos a blanquearlo que jueguen lo que quieran, pero por de-re-cha que se lleven la guita pero que dejen la guita que le tienen que dejar a la población, te voy a decir más y aprovecho para decirte una cosa que te va a interesar como yo sabía los bueyes con que araba en la ley le puse el artículo, y con eso lo maté a Storni, le digo ¿Usted leyó la ley? No. ¿Usted sabe dónde va la plata del casino? “Y seguro que...” No la leyó, lea el artículo 12, el artículo 12 dice para turismo, para salud, para educación, para la ley de trasplante de órganos que no tenía recursos, para la ley de discapacitados, para la ley...

Astor Borotto: ¿Y eso cómo se definió para donde iba la plata?

M.E.: No, no, no, no yo fui viendo, viendo, es decir, esto fue una jugada mía en el sentido de decir, ¿qué es lo que me van a atacar? Adónde va la guita, entonces la guita yo se la voy a poner a todos los...

A.B: “Acá está la guita” dijiste

M.E.: Ahí está la guita... con fines sociales, pero no de... para Colón, para Unión, no para el deporte amateur... todo, todo lo que no tenía recursos propios. (Entrevista a Mario Esquivel, 6/2/2024)

En la misma dirección, la fundamentación del proyecto de Basaldella enuncia que la legalización de estas salas “implicará una fuente importante -a no dudarlo- de ingresos para el Estado Provincial, que actualmente emigran a otras provincias vecinas, para redistribuirlo en áreas prioritarias para la ciudadanía como salud, educación, promoción comunitaria y entre las castigadas Municipalidades y Comunas.” (Exp. N°7167PJ, Folio 30). La manifestación de fines recaudatorios en torno al juego tiende

a ser evitada o a aparecer revestida por un trabajo de moralización que las asocia al financiamiento de poblaciones vulnerables, instituciones y actividades socialmente estimados, como queda de manifiesto en la cita precedente.

Aunque los actores a los que le son asignados los recursos del juego a lo largo del período varían, comparten la característica de constituir “causas nobles”, es decir objetos, proyectos y organizaciones que contribuyen a mejorar el bienestar general de la población (Järvinen-Tassopoulos & Eräsaari, 2018). El primer proyecto de autoría de Basaldella distribuía las recaudaciones obtenidas en un 60% a la “Promoción Comunitaria, Salud y Educación” y en un 40% a los municipios y comunas de la provincia, aunque estableciendo que hasta tanto no se habilite otro casino, el total de este porcentaje fuera destinado a la ciudad de Rosario. El proyecto de Esquivel establecía a) 20% a políticas activas de promoción turística en todo el territorio provincial; b) 20% a Municipios y Comunas, conforme el régimen de distribución de la coparticipación provincial; c) 25% al Ministerio de Educación; d) 25% al Ministerio de Salud y; e) 10% al Fondo Provincial de Deporte. En el proyecto finalmente aprobado la distribución de los ingresos por casinos y bingos se determinó en: a) 5% a políticas activas de promoción turística en todo el territorio provincias; 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°9325; d) 4% a los fines establecidos en la Ley N°11264 de donación, ablación e implante de órganos; e) 4% a políticas activas en beneficio de la minoridad desprotegida; f) 3% a los fines del funcionamiento de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios de la Provincia; g) 70% a los fines sociales establecidos en la Ley N°5110⁵⁶ (Ver Anexo 3).

La distribución de las utilidades está tensionada por lógicas políticas y morales. El esquema distributivo al que se arriba es producto de un determinado equilibrio de poder, donde el Estado provincial consigue acaparar la mayor proporción de los ingresos. Este aspecto no va en desmedro de la obligación de moralizar el dinero del juego como evidencia la asignación de los recursos al financiamiento de la Caja de Pensiones Sociales. En consecuencia, las poblaciones vulnerables que en las miradas opositoras al proyecto se verían afectadas negativamente por el surgimiento de un mercado del juego serían las principales beneficiadas por su creación a partir de este esquema de distribución de las recaudaciones hacia fines sociales (Steiner & Trespeuch, 2019).

La mediación estatal del dinero del juego permite un doble movimiento: al mismo tiempo que introduce al juego en un ciclo de reproducción social más amplio mediante la canalización de sus

⁵⁶ La ley 5.110, sancionada en 1959, establece el funcionamiento de la Caja de Pensiones Sociales de la Provincia de Santa Fe. Esta caja destina sus recaudaciones a asistir a poblaciones vulnerables a través del otorgamiento de pensiones. Originalmente estaba destinado a la ancianidad, invalidez, madres “viudas, solteras o abandonadas”, luego fue incorporando otras figuras de la vulnerabilidad social que no encontraban asistencia en otros dispositivos como ex combatientes de Malvinas, Bomberos Voluntarios, ex Presos Políticos y Madres de Desaparecidos.

beneficios económicos hacia el bien público, legitima la existencia de la actividad. En palabras de Figueiro (2017):

“No es solamente que dicha utilidad del dinero conjurara la “depravación” del mismo, sino que además, por intermedio de esta transmutación simbólica, modifica el carácter del juego, porque en definitiva se volvería moralmente (productivamente) fecundo.” (p. 95)

Es precisamente en esta dirección que Mario Esquivel, al cerrar su intervención en el debate legislativo hace confluir a la política de legalización de casinos con el bien común por intermedio de las recaudaciones fiscales:

Acá hay un planteo pragmático de legislar sobre una realidad que, nos guste o no, existe: el juego clandestino. A través de esto se intenta blanquear esa situación apuntando a que las utilidades, el resultado de esto, lleguen para atender los problemas sociales que hoy el Estado no puede afrontar por la situación de coyuntura que vive. [...]

Hago una reflexión final, haciendo cierto y efectivo el bien común. Se me ha dicho que esto no tiene nada que ver con el bien común, y yo contesto: al bien común hay que ayudarlo, el bien común es el bien de la comunidad, y la única manera de ayudarlo es con recursos. Por lo tanto, si tengo que legislar sobre una ley de esta envergadura, que no es fácil, para dotar al Estado de recursos y llegar a plasmar ese bien común, digo: acompañémoslo, seamos responsables; y en esta ley, repito, no es fácil; acompañémoslo, dotémoslo al Estado de los recursos para que pueda llegar a cumplir con esos fines sociales. (Dip. Mario Esquivel. Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 87)

Si bien, como mencionamos más arriba, la moralización del beneficio económico a partir del juego es obligatorio, las formas que asume el bien público son contextuales (Williams, 1995). En este caso observamos que en la moralización del dinero del juego se estabilizan representaciones sobre la productividad económica y social del juego. Así, el financiamiento de grupos socialmente estimados y, principalmente, de las poblaciones vulnerables construidas en términos socioeconómicos y, en menor medida, sanitarios (trasplante de órganos) y etarios (minoridad) organizan el esquema de distribución de las utilidades.

4.2 Transparentar el juego a través de la privatización y los dispositivos de control

Como describimos antes las representaciones en torno a la comercialización del juego la asociaban con el florecimiento de otras actividades ilegales, con actores económicos cuyo capital se nutre de actividades delictivas y con mecanismos de corrupción de los poderes públicos. El establecimiento de una oferta comercial de juegos de azar requiere en consecuencia incorporar recaudos para moralizar la oferta teniendo en cuenta estas objeciones. Aplicar los “adecuados controles”, “blanquear” un fenómeno que ocurre en la clandestinidad y “transparentar” la oferta, son los mandatos que los promotores de los casinos se plantean.

En este sentido, se implementan diferentes mecanismos en la ley con el objetivo de evitar las formas indeseables de expresión de la oferta de juego. La estructuración de la oferta en un formato monopólico administrado a través de concesiones a grupos privados condensa representaciones

impugnatorias de la administración pública, de suma actualidad en el contexto del debate. La legalización de casinos es presentada como un capítulo más dentro del paradigma de la transparencia (Pereyra, 2013), esto es, una política para erradicar las dinámicas opacas entre poderes públicos y actores sospechados por su vinculación al juego. En línea con los postulados neoliberales que guiaban las políticas públicas en el período (Svampa, 2005), los actores del sector privado ocupan en esta constelación ideológica el papel de antídoto contra los males que provoca la organización estatal de distintas esferas sociales (Harvey, 2007). Mario Esquivel sostenía respecto de la posibilidad de la explotación estatal de las salas de juego:

A.B: ¿Pero no se planteó que la provincia pueda administrar los casinos?

M.E: No, no, no, no, no, no yo el juego en manos del Estado no, no eso desde ya te digo que no nunca, ni se me cruzó

A.B: ¿No? ¿Por qué?

M.E: No, porque es corrupción, es joda, por eso, al privado vos lo podés controlar, vos pones comisión de seguimiento y la autoridad de aplicación la lotería y se la das a la firma Esquivel-Borotto y vos lo podés controlar pero vos se lo das al Estado ¿y el Estado se auto controla? Noo, entramos en la joda, entramos en la corrupción, entramos en los empleados, nombramos los parientes (Entrevista a Mario Esquivel, 6/2/2024)

Los juicios morales sobre el Estado y el mercado, sobre lo público y lo privado quedan materializados en el dispositivo de comercialización de juego que se instala en este período. La política de concesión a capitales privados es presentada como un reaseguro moral de la oferta frente a las sospechas que pesan de antemano sobre la actividad. El capital privado, organizado en torno a una lógica de la eficiencia, evitaría las prácticas corruptas inherentes a la gestión pública que, en lugar de priorizar el respeto a la ley y la persecución de un fin institucional, funda sus vínculos a partir de las lealtades personales (Boltanski & Thévenot, 2022, p. 313).

Al Estado, por su parte, se le asigna la responsabilidad de ejercer una supervisión de la actividad. Se establecen mecanismos de control político sobre el proceso de implementación y puesta en funcionamiento de la ley. La “Caja de Asistencia Social - Lotería de Santa Fe” organismo provincial dependiente del Ministerio de Economía que administra la oferta estatal de juegos lotéricos es designada como la autoridad de aplicación de la ley. Se le asigna la tarea de reglamentar los juegos, delinear las normativas a las que deben regir a las salas de juego y diseñar las bases de pliegos y condiciones en función de las que se concesionará la explotación de los bingos y casinos. Asimismo, se establece un dispositivo de control político de la aplicación de la ley a través del establecimiento de una comisión bicameral de seguimiento (Art. 14) integrada por tres senadores y tres diputados “a la que se la pondrá en conocimiento de todos los actos que se originen como consecuencia de la presente ley”.

El proceso de licitación nacional e internacional para la adjudicación de la explotación de salas de juego es, por otra parte, reivindicado como un mecanismo para evitar otro tipo de mecanismos corruptos: la adjudicación de concesiones a través del soborno -cuyo autor señalaba que estaban

naturalizados en la política nacional-. En este sentido, Mario Esquivel relataba sus encuentros con empresarios interesados en la concesión de las salas:

“Doctor le decimos una sola cosa, por favor, díganos si son reglas de juego claras si no hay “padrinos” y si no hay hijos” [...] eso me dijeron los españoles, los franceses, el japonés, todos queremos saber si hay reglas del juego... seguridad jurídica, ¿esto es así como dice la ley? ¿Nacional e internacional y por derecha? [...] no, acá no hay que dejar, nada. Preséntese a la licitación y que gane el mejor. Esa frase, me la grabé a fuego, Cristobal Lopez fue el primero en saber, “que gane el mejor”. Por primera vez, los argentinos, aprendan a competir por derecha, por derecha, hagan la mejor oferta y la van a ganar pero basta de subterfugios, basta de padrinos, basta de cosas raras (Entrevista a Mario Esquivel, 6/2/2024)

La sospecha que pesaba de antemano sobre el comercio del juego y los actores interesados en este, llevan a implementar mecanismos que conjuren esta desconfianza. De esta manera, se incorporan a la ley mecanismos para clasificar y evaluar a los interesados en explotar el comercio de juego. En el Artículo 5 Inciso b) de la ley se establece que en los pliegos de bases y condiciones para la concesión de las salas de juego los oferentes deben ser preclasificados según criterios jurídicos, económicos y financieros antes de ser aceptados en la licitación y que deben reunir condiciones de idoneidad que serán establecidos por la autoridad de aplicación.

En resumen, al mismo tiempo que en la legislación se estabiliza una representación sobre la potencial maliciosidad de esta actividad económica, se establecen mecanismos para neutralizar esta crítica a través del formato de concesiones a explotadores privados de las salas de juego y el establecimiento de controles institucionales.

4.3 Confinar el juego para proteger a la población vulnerable

La estructuración de una vulnerabilidad frente al juego en relación con las condiciones socioeconómicas se traduce políticamente en la restricción de las posibilidades de conexión entre esta población y el juego⁵⁷. La materialización de este compromiso se manifiesta en la reducción de la cantidad de locaciones físicas donde es posible comercializar juegos de azar. Observamos que entre el proyecto que obtiene media sanción en el año 2000 y la ley puesta en vigencia a finales del 2001 las salas de juego disminuyen de 39 a 3 apuntando al objetivo de distanciar físicamente a las poblaciones vulnerables y la práctica de apuestas (Ver Anexo 3).

Tanto los promotores como los opositores del proyecto de ley coinciden en que una oferta de juego es tolerable en vinculación con proyectos de desarrollo turístico porque de esta manera es posible lograr que “se concrete una demanda que permita la expansión turística concreta y no una proliferación de salas pobres en lugares tanto o más pobres aún (Exp. N°7167PJ, Folio 8). Las

⁵⁷ El establecimiento de un costo para la entrada a los establecimientos o de un costo mínimo de apuesta para generar una selección de los públicos de jugadores no fue planteado en este debate como si existió en procesos similares en Francia (Steiner & Trespeuch, 2013)

divergencias se producen en el plano de las evaluaciones cognitivas a partir de las que se ordenan y vinculan los fenómenos. Así los iniciadores de la ley conciben que la instalación de un casino o una sala de bingo promueve la afluencia de turistas, es decir, de visitantes que no residen en la localidad, mientras que los opositores al proyecto sostienen que la sala de juegos debe ser complementaria a un desarrollo turístico previo e integral, donde existan otros atractivos para evitar que el público se componga de los residentes de la propia localidad. Este argumento exponía la diputada Alicia Tate durante el debate:

En los fundamentos del proyecto de instalación de casinos se hace referencia al crecimiento y al impulso del turismo, creo que aquí estamos invirtiendo los términos. Creo que no es a través de la instalación de casinos que vamos a impulsar o desarrollar el turismo. Lo primero que tenemos que hacer es diseñar una política de turismo, es desarrollar una ley de turismo, es establecer todas las condiciones que van a permitir el desarrollo del turismo en la Provincia y a lo mejor inmerso en ese proyecto podría existir algún casino. (Dip. Alicia Tate. Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 88)

Una política de desarrollo turístico que se base exclusivamente en la creación de salas de juego, en lugar de atraer turistas, promovería el juego en la población local o de cercanía, principalmente entre grupos económicamente vulnerables, atributos que incompatibilizan a este público con el tipo ideal de turista y de “turismo genuino”:

... lo que hace falta como forma de alimentar los casinos es el turismo genuino y es donde se instalan los grandes casinos internacionales, donde se aprovechan los grandes flujos turísticos para poder con ello dar ganancia a los casinos que de otra forma no se podría dar; salvo que se trate más que de una inversión turística, de esquilar a los pobres habitantes de cada una de las ciudades, como va a acontecer con este proyecto. (Dip. Alicia Tate. Diario de sesiones, 21 de septiembre de 2000, p. 105)

La oferta que se consolidó finalmente en la ley aprobada incorpora las reticencias morales frente a la comercialización de juegos de azar al reducir la escala de la oferta y de esta manera las oportunidades de que la población local se incorpore a la práctica de juego.

Por otra parte, las máquinas tragamonedas, eran resistidas por ser consideradas una modalidad de juego particularmente perjudicial para los pobres (Ver 3.2.2). El veto total sobre estos dispositivos, tal como era la voluntad expresada por algunos senadores, no fue posible. Sin embargo, este tipo de oferta fue confinada dentro de los casinos de manera exclusiva con el fin de evitar su propagación en el territorio y de esa manera restringir las posibilidades de conexión entre las poblaciones vulnerables y las apuestas. De esta manera, aunque la ley autoriza la radicación de tres bingos y tres casinos, los casinos deben incluir en su interior a los bingos, reduciendo a tres espacios físicos concretos la oferta de juegos en Santa Fe. Nuevamente, interpretamos que la cristalización de este dispositivo de comercialización de juego desarrolla el doble movimiento de estabilizar una crítica (a través de la configuración de una población vulnerable específica) y neutralizarla (estableciendo los mecanismos necesarios para protegerla).

5. Conclusiones del capítulo

El debate en torno a la legalización de los bingos y casinos en Santa Fe constituye un primer movimiento en la problematización pública del juego en la provincia. Aunque se inscribe en una historia más extensa y en procesos de expansión de la oferta de juego de alcance regional y global, el proceso descrito responde a lógicas provinciales que le imprimen ciertas particularidades. Principalmente, señalamos la configuración de una oferta restringida en comparación a otras provincias que atravesaron procesos similares.

La iniciativa de legalización de salas de juego fue exitosa, aunque debió resignar ciertas características iniciales relacionadas a la extensión territorial de la oferta. El éxito se basa en las acciones de articulación de parte de los autores del proyecto de actores de diversas esferas (principalmente económica y política) y en la construcción de consensos públicos respecto a la problematización del estado de cosas respecto del juego en la provincia. El diputado Mario Esquivel, principal impulsor de la ley, promovió operaciones de identificación, enmarcamiento, popularización y justificación de un marco que identifica la ilegalidad del juego como un problema que afecta los intereses provinciales.

A partir de esta iniciativa se reconfiguró el espacio de alianzas políticas. Así se inauguraron coaliciones entre actores políticos opositores, pero también se escindieron espacios de confluencia política. En este sentido, los integrantes del senado provincial, en su mayoría pertenecientes al mismo espacio político que Esquivel, constituyeron una oposición que movilizó un marco de problematización en discrepancia con los promotores de la ley. Para el núcleo opositor, que además coincidía con los posicionamientos de la Iglesia Católica provincial -institución de gran ascendencia sobre las decisiones políticas- el juego era un fenómeno inherentemente problemático.

Los equilibrios de poder y los tiempos de la arena legislativa, principal escenario de esta disputa, determinaron la necesidad de incorporar las miradas críticas sobre el juego en el proyecto de legalización de casinos para que este alcanzara su aprobación. Como resultado la disputa de representaciones sobre la problematización del juego se estabiliza en la creación de un dispositivo que permite la comercialización de juego a través de bingos y casinos pero en condiciones limitadas. Los compromisos entre los marcos de problematización se manifiestan, en primer lugar, la positivización del mercado a través de garantías de su productividad colectiva a través de la fiscalidad y su inclusión en políticas de desarrollo turístico, segundo, la incorporación de mecanismos para neutralizar las sospechas que pesan sobre los actores comerciales y las dinámicas estatales con relación al juego y; tercero a partir de la restricción cuantitativa y el confinamiento espacial de la oferta para evitar la vinculación con poblaciones vulnerables.

CAPÍTULO II. Segunda etapa. La reconfiguración psicomédica de la problematización del juego en el nuevo escenario lúdico santafesino.

1. Introducción

Si en el período anterior la controversia en torno a la legalización de casinos tensiona las interpretaciones sobre la problematización de los juegos de azar y acelera su exposición pública, el segundo periodo se caracteriza por un tiempo lento, de movimientos pequeños, con una resonancia pública limitada, pero en el que entendemos que se consolida un nuevo orden simbólico en torno al juego problemático. La conformación de organizaciones que tematizan la ludopatía, la inclusión de este fenómeno como un asunto de política pública, la producción de datos, la incorporación de tratamientos en la oferta terapéutica de espacios que abordan las adicciones, las políticas empresariales llevadas adelante por los casinos y la Lotería de Santa Fe y la puesta en agenda del tema por parte de los medios de comunicación conforma un mosaico heterogéneo que sedimenta progresivamente un paradigma que concibe al juego problemático como un asunto que compete principalmente a médicos y psicólogos. Retomando la metáfora fluvial, este período tiene oleajes menos pronunciados pero grandes flujos bajo la superficie.

Este proceso sucede al mismo tiempo que las apuestas se convierten en un fenómeno cotidiano para los santafesinos. La puesta en funcionamiento de los casinos inaugura un nuevo escenario, donde los juegos de azar dejan de constituir un acontecimiento clandestino y se integran a la dimensión legítima del ocio. Este cambio estructural viene acompañado de una reconfiguración de las representaciones sobre la problematización de los juegos de azar en la que atraviesan un proceso de retraducción en categorías de la medicina y la psicología.

Este capítulo se propone abordar el período que se inicia posteriormente a la sanción de la ley que autoriza los casinos en Santa Fe y que se cierra en el 2020 con el inicio de la pandemia por COVID19. Este período amplio que abarca aproximadamente las primeras dos décadas del Siglo XXI está atravesado por la aparición de nuevos actores que participan en la definición pública del juego, principalmente los casinos y los profesionales de la salud, y el declive de otros como la Iglesia Católica y se caracteriza por una reconfiguración de la dimensión negativa del juego en la que el fenómeno es enmarcado como un problema sanitario en detrimento de los marcos críticos de raigambre social y económica que predominaron anteriormente.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. En una primera parte, retomando el objetivo de identificar y caracterizar a los actores sociales involucrados en la definición pública de los juegos de

azar en Santa Fe, así como de analizar las estrategias, recursos y operaciones que despliegan para promover sus posicionamientos, reconstruimos los procesos político-administrativos de la etapa posterior a la legalización de los casinos. Asimismo, describimos los procesos locales de instalación de estas salas, haciendo énfasis en la construcción de su legitimidad en articulación con necesidades y problemas locales (Apartado 1). Este primer apartado permite exponer los reflujos de la problematización en torno al juego que se producen en esta etapa, así como describir el proceso de configuración de un nuevo escenario lúdico provincial, que constituye el contexto y la antesala de la reconfiguración del juego problemático como problema de salud. En el segundo apartado, analizamos la emergencia de actores sociales que participan en la definición pública del juego, los cuales agrupamos en tres conjuntos: organizaciones civiles y profesionales (2.1), actores de la arena legislativa (2.2) y actores de la arena comercial (2.3). Posteriormente, reconstruimos el marco psicomédico del juego problemático y evidenciamos las modulaciones en las atribuciones de responsabilidad que realizan los distintos actores involucrados (Apartado 3). En el Apartado 4, caracterizamos las políticas públicas vinculadas a la ludopatía como formas de estabilización y generación de compromisos propios de este paradigma de problematización. Finalmente, el capítulo cierra con una recapitulación del análisis y la presentación de conclusiones.

2. La reglamentación e implementación de la ley de casinos

El proceso que se inaugura posteriormente a la sanción de la ley de casinos evidencia el carácter frágil de la estabilización de los compromisos y la reedición de conflictos respecto a la conveniencia de la instalación de salas de juego. La reglamentación de la ley, la apertura del proceso de licitación y adjudicación de los casinos y los procesos locales de definición de las zonas de radicación que se inauguran a partir de este nuevo marco legal reactivan las controversias y rearticulan las representaciones problemáticas del juego, así como también redefinen sus márgenes para convertirse en un fenómeno de utilidad social.

2.1 Reflujos de las resistencias a los juegos de azar en la implementación de la ley de casinos.

En los años posteriores a la sanción de la ley 11.998 los procedimientos administrativos necesarios para que la ley entre en vigencia (reglamentación, apertura del proceso licitatorio y concesión de las licencias de explotación de casinos) estuvieron caracterizados por la dilación de los plazos formalmente establecidos. Estas demoras cobran relevancia como dato sociológico en tanto evidencian desacuerdos y una conflictividad latente en torno al establecimiento de casinos en la provincia.

A pesar de que la ley establecía un plazo de noventa días a partir de su promulgación para que sea reglamentada -y que en reiteradas ocasiones se anunció públicamente la inminencia del decreto correspondiente- no fue sino el 30 de diciembre del 2002, un año después de su sanción, que el Gobernador Carlos Reutemann firma el decreto reglamentario 3897/02. Los retrasos en los procedimientos burocráticos necesarios para la concreción de los casinos fueron criticados por integrantes del propio sector político del gobernador sobre el final de su gestión. En este sentido el Senador por el departamento General López e integrante de la comisión bicameral de seguimiento de la ley de casinos, José Angel Chipoloni, expresó:

[...] que el tema del casino fue muy controvertido. "Hubo algunos senadores que estuvieron en desacuerdo y también se tocaron intereses que afectaban al clero", confesó el senador de Firmat.

-¿Fue el gobernador el que frenó la puesta en marcha de los casinos durante estos dos últimos años?

-Y sí. Fue el gobernador el que dejó el tema dos años en el freezer. Qué quiere que le diga... (""La ley de casinos tiene 2 años pero no hay fecha de licitación"". La Capital 24/11/2003)

Incluso la autoridad máxima de la Lotería de Santa Fe, Oscar Donayo, manifestó que "un año para firmar el decreto reglamentario es demasiado tiempo" (La Capital 24/11/2003). Las críticas dirigidas hacia el gobernador que habilitó el debate y la sanción de la ley dan cuenta de que el consenso político para la instalación de los casinos era parcial y mantenía una veta conflictiva.

Los entrevistados pertenecientes a la arena política, pero también los medios de comunicación coincidían en imputar la inacción o la acción parcial a las presiones del monseñor Edgardo Storni sobre los funcionarios⁵⁸. Al respecto sostenían que regían vínculos de coacción y lealtades personales entre el religioso y actores políticos⁵⁹. De esta manera, es posible deducir que actores como Storni disponían de canales marginales para hacer valer y traducir en decisiones políticas sus representaciones del juego.

El cambio de gestión provincial con la asunción en diciembre de 2004 de Jorge Obeid implicó una mayor ralentización del proceso. Daniel Sorrequieta designado para ser la máxima autoridad de la CAS-LSF a partir de 2004 afirmaba antes de asumir que trabajarían "sin prisa, pero sin pausa" de la

⁵⁸ Henry (2021) señala que "[l]a fase de implementación de la acción pública es crucial, ya que siempre es posible, en esta etapa, minimizar los efectos de una ley, ralentizarla o impedir su puesta en vigencia" (p.35) y de esta manera, dar por tierra con un proceso de movilización de un problema público.

⁵⁹ Durante el trabajo de campo varios entrevistados coincidieron en el relato de un evento durante la última Dictadura Cívico-Militar argentina en el que Storni evitó el secuestro y el posible asesinato de Obeid, entonces militante de la juventud peronista, por parte de las fuerzas armadas. Este acontecimiento explica para los entrevistados la respuesta política de Jorge Obeid a las exigencias de Edgardo Storni sobre los casinos, pero también a otros temas relevantes para la Iglesia Católica como las políticas de salud reproductiva.

mano de un gobernador que, por otro lado, aclaraba que “prefiere el ruido de los tornos al sonido de las fichas de casinos” (La Capital, 24/11/2003).

Posteriormente, ante la interpelación de los medios de comunicación que denunciaban una anomalía entre el tiempo transcurrido entre la sanción de la ley de casinos y la ejecución de las etapas administrativas, el Vicepresidente Ejecutivo de la Lotería de Santa Fe declaraba que “el llamado a licitación "depende de una decisión política del gobernador"⁶⁰ deslizando que la falta de avances en esta política era producto de una determinación política. En esta línea señalaba:

Según consideraron más de una vez autoridades de la Lotería de Santa Fe, lo único que faltaba para poner en marcha el proceso de licitación era la decisión política del gobernador. "Y ahora está presente", sostuvo Sorrequieta. ("La provincia lanzará la licitación de casinos a mediados de año." La Capital, 30/1/2005)

A pesar de estas manifestaciones públicas el proceso administrativo para el llamado a licitación experimentaba avances y retrocesos. Así, la publicación de los pliegos de bases y condiciones que estaba programada para el 30 de mayo de 2005 no se concretó y no fue reprogramada de manera concreta⁶¹. Como respuesta, actores económicos rosarinos como la Asociación Empresaria de Rosario, la Cámara de Hoteleros, el grupo Trascender que reúne a empresarios de diferentes rubros industriales y comerciales, la Comisión Pro Casinos que constituía un heteróclito grupo de intereses que incluía al sindicato de músicos y de peones de taxis, empresarios, la Cámara Gastronómica y la Confederación General del Trabajo⁶², reactivaron la demanda de avance del proceso licitatorio ante demoras que concebían como “exageradas” y atribuían a “cuestiones políticas”⁶³. Los actores económicos imputaban un “lucro cesante” como consecuencia de la inexistencia del casino, es decir, un perjuicio económico atribuible a la falta del casino. En contrapartida el gobernador justificaba la demora en la voluntad de garantizar la transparencia del proceso:

"Seguimos trabajando en la elaboración de los pliegos. Yo no me voy a dejar presionar. Se van a poner a la venta en el momento que estén perfectamente discutidos para garantizar la transparencia absoluta del proceso", disparó el gobernador cuando fue consultado por el enojo de los sectores empresariales que apuestan al emprendimiento. ("Casinos: Obeid aseguró que no acepta presiones". La Capital, 1/7/2005)

Así, a pesar de que la reglamentación de diciembre de 2002 establecía un plazo de 90 días para elaborar los pliegos licitatorios, las reglamentaciones de los juegos y los contratos, la licitación de los casinos se produce recién el 26 de agosto de 2005 cuando el gobernador Obeid a través del Decreto 1948/05 aprueba los pliegos de bases y condiciones para la licitación de cada uno de los tres casinos. Durante la firma de los pliegos, Obeid reconoció los retrasos en el proceso licitatorio en insistió en que

⁶⁰ "Hace 3 años autorizaron su instalación, pero los casinos siguen sin concretarse". La Capital, 3/10/2004

⁶¹ "La provincia aún no redefinió la licitación para los casinos". La Capital, 12/6/2005

⁶² "Apoyo al gobernador para el casino". La Capital, 16/7/2005

⁶³ "Empresarios locales dicen basta y piden el casino de una vez por todas". La Capital, 30/6/2005

respondían a su voluntad de garantizar la “transparencia” del acto, al mismo tiempo que enfatizó las “posibilidades de generar actividades de tipo económica y turística” de estos proyectos, retomando así las líneas argumentales que articularon un compromiso entre posicionamientos divergentes durante la etapa anterior.

El esquema de licitación en etapas múltiples materializó y jerarquizó las inquietudes morales en torno al juego. Esta establecía tres etapas donde se licitaba individualmente cada una de las locaciones para la instalación de casinos por un plazo de 30 años: la primera, tuvo lugar en diciembre de 2005 y consistía en la demostración de la solvencia económica y la pertinencia de los oferentes respecto a la actividad; la segunda, se realizó entre enero y febrero de 2006, y contemplaba el análisis de los proyectos de infraestructura y la articulación de una oferta turística; finalmente, la tercera etapa tuvo lugar en marzo de 2006 y ponderaba el canon ofrecido a la provincia por cada uno de los aspirantes.

En Rosario se presentaron tres oferentes: “un grupo compuesto por Casinos Buenos Aires SA, Arona SA y Arenales Tour SRL; otro integrado por Boldt SA, Inverama SA, RosariCasino SA, Turismo Carey SA y Villa Hermosa SA, y el último oferente fue Casino Club SA”⁶⁴. En Santa Fe, dos empresas licitaron: Crown Casino Corporation y Boldt SA Inverama SA⁶⁵. En tanto que en Melincué se presentó un solo oferente: Boldt SA Inverama SA⁶⁶. Durante el proceso de licitación, algunos licitantes fueron descalificados. En el caso de Rosario por no reunir las condiciones solicitadas respecto a la acreditación de los inmuebles para la instalación de los casinos, en el caso de Santa Fe, por la falta de acreditación de la solvencia económica del grupo, llegando a la tercera etapa de la licitación una única oferta en cada una de las locaciones. La empresa Boldt SA especializada en la gestión tecnológica de grandes volúmenes de datos y que ya administraba el sistema informático de las apuestas de Lotería Santa Fe asociada con Inverama SA, empresa española dedicada a la administración de casinos, obtuvieron la concesión de los casinos de Melincué y Santa Fe. En Rosario el grupo patagónico Casino Club S.A ligado al empresario Cristobal Lopez y propietario de diversos casinos en la Argentina logró la concesión. En todos los casos los montos de inversión propuestos superaron ampliamente lo que establecía el pliego. En Rosario, donde la inversión mínima era de 33 millones de pesos el ganador de la licitación previó una inversión de 449 millones de pesos, mientras que en Santa Fe, el concesionario previó un gasto de 117 millones muy por encima de los 18 millones de pesos que se habían establecido como inversión

⁶⁴ “Abrirán sobre con propuestas para explotar los casinos”. La Capital, 6/12/2005

⁶⁵ “Dos empresas compiten para instalar un casino en la ciudad de Santa Fe”. La Capital 15/12/2005

⁶⁶ “Un solo oferente para construir el casino y el hotel en Melincué”. La Capital 16/12/2005

mínima⁶⁷. Finalmente, el 31 de mayo de 2006 el gobernador Obeid firmó el decreto que adjudica la concesión de los casinos por 30 años y estableció un plazo de 18 meses para la ejecución de las obras⁶⁸.

Recapitulando, la implementación de la ley 11.998 puso de manifiesto el carácter inestable de los compromisos alcanzados para su sanción. Su ejecución reeditó las controversias respecto a la instalación de los casinos que se desarrollaron en mayor medida a través de canales discretos que públicos y que se evidencian en las demoras administrativas del proceso. En los momentos en que la controversia tomó estado público, los actores responsables de la puesta en marcha de la ley aducían la voluntad de transparencia como la justificación de los aplazamientos. En este sentido, reemerge el criterio de transparencia que, como observamos en la etapa anterior, tiene una pregnancia particular frente a un fenómeno que de antemano carga un simbolismo asociado a la criminalidad y la corrupción.

2.2 La construcción de legitimidad de los casinos en el encuentro con los problemas locales

En paralelo con los procesos provinciales se inauguran procesos administrativos y políticos en las localidades a las que se le asigna la instalación de casinos. La ley 11.998 determina que son los municipios de Rosario y Santa Fe y la comuna de Melincué quienes deben decidir cuestiones centrales respecto a lo tributario y a la ubicación de los casinos y sus horarios de funcionamiento lo cual inaugura nuevas discusiones a escala local. Estos procesos rehabilitaron un debate sobre la utilidad social del juego donde primaron visiones que instrumentalizaron el casino en relación con la historia, las problemáticas y las oportunidades locales.

2.2.1 Melincué. El casino como redentor de la decadencia ambiental y económica

Melincué es una localidad que contaba con una población de 2219 habitantes según el censo de 2001. Durante el Siglo XX se posicionó como un centro turístico provincial en base a la laguna homónima a la que se le atribuían propiedades curativas. La localidad es uno de los pocos centros con historia de desarrollo turístico en una provincia con escasa tradición en este tipo de actividades. Melincué fue sede del único hotel provincial, construido en 1933, y recibía durante la década de 1970 entre 25.000 y 35.000 turistas durante los fines de semana de la temporada alta⁶⁹. Sin embargo, las recurrentes inundaciones por la crecida de la laguna principalmente a partir de la década de 1970 - cuando el hotel provincial quedó bajo el agua- provocaron que este lugar pierda su atractivo y se desmantele el circuito turístico que constituía su principal actividad económica.

⁶⁷ “Boldt levantará y explotará el hotel-casino en esta Capital Crown quedó descalificada en la licitación”. El Litoral 3/4/2006

⁶⁸ “Adjudicaron los casinos provinciales”. El Litoral 31/5/2006

⁶⁹ “Melincué, en busca de la gloria pasada”. La Capital, 1/8/2006

La población de Melincué se encontraba expectante frente a la llegada del proyecto de casino al que veían como una oportunidad de reactivar la economía vinculada al turismo, crear nuevos empleos y revalorizar la localidad⁷⁰. En este contexto, el proyecto del casino es definido como una “esperanza” para los pobladores que anhelaban “recuperar algo de aquellos años dorados” a partir de la inauguración del casino⁷¹. El Diario La Capital relataba:

Después de trajar trámites durante decenios para recuperar su dinámica la comunidad ya siente que está cerca de lo que siempre soñó: volver a vivir de su mejor recurso, el turismo. (...)

“Un lugar que estaba detenido y desesperanzado se convertirá en poco tiempo en un centro turístico nacional, con un futuro prometedor para toda la región del sur santafesino” había señalado tiempo atrás el gobernador Jorge Obeid. Hoy la realidad le está dando la razón afirman en Melincué al observarse la casi finalización de los trabajos.

“Este era un pueblo que sufrió mucho con las inundaciones y hoy nos vemos reconocidos por la provincia con esta colosal obra que, sin duda, cambiará el destino de nuestro pueblo”, dijo el jefe comunal [Oscar Pernigotti]. (“Prevén inaugurar el casino de Melincué en menos de dos meses”. La Capital, 14/6/2007)

En comparación con Rosario y Santa Fe, la ubicación y la dimensión de su población convertían a este emplazamiento en un espacio poco atractivo para las empresas que pugnaban por las concesiones. Un funcionario de LSF que participó en la confección de pliegos para la licitación mencionaba que el gobernador durante ese período, Jorge Obeid, entendía al casino de Melincué como un caso paradigmático de la utilidad social de los juegos de azar. A diferencia de las otras locaciones, en Melincué la inversión relacionada a la industria lúdica se avizoraba como una transformación profunda en la dinámica económica y social de una localidad en decadencia. Por ello, ante el desinterés manifestado por los grupos empresarios en ofertar sobre esta locación, Obeid comunicaba en privado la posibilidad de cancelar el proceso licitatorio de todos los casinos en caso de no existir ofertas en Melincué. El funcionario relata:

Ahora, él toma para sí el espíritu de la ley, “en el marco de esta ley me doy cuenta de que no sería tan grave”, al punto que Obeid se encargó de avisarle a todos los interesados en la compra de pliegos, a todos los interesados en la compra de pliegos que si no se presentaban ofertas en Melincué, él tiraba abajo todas las licitaciones, eso me consta. Melincué estaba en la ley como destino de un casino y no había interesados. [...] Y Obeid le dice a todos, a todos, “si no hay ofertas en Melincué, yo tiro abajo todo. Porque lo que yo quiero es... yo no quiero que sea un negocio, yo sé que vienen a hacer un negocio, pero en la ley, los legisladores se comprometieron a que Melincué se convierta en un pueblo turístico y yo lo que voy a hacer es eso”. (Entrevista a funcionario de Lotería de Santa Fe, 30/7/2024)

⁷⁰ El anuncio de la adjudicación del casino provocó un incremento en los valores de los inmuebles que, según la prensa, quintuplicaron su valor (“Melincué siente que su sueño de la reactivación turística está muy cerca”. La Capital, 5/2/2006)

⁷¹ “Melincué, en busca de la gloria pasada”. La Capital 1/8/2006

La instalación de un casino en una localidad con condiciones mercantiles poco favorables se configura como un contrapeso a la condición de morosidad moral que el juego carga consigo. En esta lógica el mismo funcionario afirmaba que el gobernador retraducía la máxima que justificó la instalación de los casinos en el territorio inhóspito de Las Vegas ("Si querés jugar, cruzá el desierto") en los términos locales ("Si querés jugar, andá a Melincué").

El casino de Melincué fue el primero en inaugurarse en la provincia el 28 de septiembre de 2007. El gobernador Obeid asistió a su inauguración a la que concurrieron alrededor de mil personas según relata el diario La Capital. En una narrativa redentora frente al pasado adverso de Melincué el gobernador enfatizó el carácter productivo del casino:

Obeid señaló que el emprendimiento turístico "va a significar que 200 familias de Melincué y la zona a partir de hoy tengan trabajo. Eso es lo que más tenemos que celebrar. "Siempre que se genera un trabajo directo, se está hablando de dos o tres trabajos indirectos, de manera que podemos estar hablando perfectamente de 600 o 700 personas van a tener empleo, además de los que se generarán con turismo, y con las nuevas inversiones que aquí lleguen", añadió. [...] El propio Obeid aludió, en su discurso, a que toda la zona se vio afectada por la crisis de la laguna La Picasa y por el desborde de la laguna Melincué, que afectaron severamente al turismo. "Frente a estas desgracias, había gente que hablaba de abandonar los pueblos, de sembrar pejerreyes, dejar los cultivos. Pero también hubo quienes tomaron otra decisión: luchar para transformar la realidad adversa en una que les permitiera seguir invirtiendo en la región", agregó. ("Obeid inauguró el primer casino". El Litoral, 29/9/2007)

La construcción del casino se configura narrativamente como una compensación de las inundaciones cíclicas que la localidad padeció. La secretaria de turismo de la localidad, oriunda de Melincué, define a la localidad como un "ave fénix" que renace de los desafíos cíclicos que históricamente impusieron las condiciones hidrológicas. En este sentido, relata la apertura del casino:

La verdad que fue innovador para nosotros. Imagínate, Melincué es como un campo [risas]. Me acuerdo el día de la inauguración, yo habré tenido ocho años, nueve años, y el tema fue, la verdad que fue un boom en el pueblo. De tener esos foquitos naranjas a tener una estructura gigantesca con luces de colores, con reflectores, con cantantes renombrados de la provincia, que vengan a Melincué es como que se volvió a vivir. Porque nosotros veníamos de periodos de inundaciones, de malas economías, todo el periodo 2001, 2002, que estuvimos muy mal en Argentina, y en poquitos años ver todo ese movimiento, la verdad que fue súper positivo. Sí, antes como te comentaba, que estaban los que no estaban seguros y decían que se iban a fomentar muchas cosas negativas, pero sí estaba el otro sector que apoyaba totalmente esto, y qué bien que se llevó adelante, porque hoy por hoy estamos, sobrevivimos gracias al casino (Entrevista a Secretaria de Turismo de Melincué, 19/8/2025)

El caso de Melincué nos permite observar una dinámica particular los esfuerzos para neutralizar la problematicidad cuasi inherente que atraviesa a los juegos de azar en nuestras sociedades. La utilidad social del casino se construye en este caso en interacción con un problema social total de la comunidad: las inundaciones, que condicionan incluso la existencia material de la localidad. La tradición turística de Melincué otorga un soporte lógico y moral a la instalación del casino,

al mismo tiempo que su historia relacionada a los problemas hídricos y la decadencia económica y demográfica que conllevan despliega un marco de vulnerabilidad frente al que el casino es configurado como un agente redentor a tal punto de reanimar una comunidad en riesgo de vida.

2.2.2 Santa Fe. El casino como vector del desarrollo urbano

En Santa Fe, uno de los primeros movimientos institucionales para la instalación del casino es la presentación de un proyecto de ordenanza el 24 de febrero de 2002 por parte del Ejecutivo municipal proponiendo la “Estación Santa Fe Pasajeros” del Ferrocarril Belgrano, en ese entonces fuera de funcionamiento como consecuencia de las políticas de desguace del sistema ferroviario de la década de 1990, como lugar de emplazamiento para el casino. El Concejo Municipal crea el 13 de marzo de 2003 una comisión Ad-Hoc con el objetivo de analizar diferentes propuestas para la instalación del casino y emitir un informe. Esta comisión amplió las posibilidades y propuso cuatro zonas claramente delimitadas para el emplazamiento del casino: 1) el área del puerto de Santa Fe, que en ese entonces constituía un espacio en desuso, ocupado por galpones abandonados del antiguo puerto ya inactivo, pero con potencial comercial e inmobiliario, en torno al cual se desarrollaba un *master plan* impulsado por actores económicos que lo concebían como una oportunidad de inversión⁷²; 2) la Estación Santa Fe Pasajeros del ex Ferrocarril “General Manuel Belgrano”, un espacio ubicado sobre el principal boulevard santafesino y cercano a la laguna Setúbal que, como mencionamos antes, se encontraba abandonada; 3) un sector al este de la laguna Setúbal perteneciente a la Universidad Nacional del Litoral de incipiente desarrollo urbano a partir de la construcción de una avenida costera; y 4) terrenos lindantes a la Ruta Nacional N.º 168 que vincula a la ciudad de Santa Fe con la provincia de Entre Ríos a través del acceso al túnel subfluvial. Estos sectores fueron oficializados a partir de la sanción de la ordenanza N.º 10.943 del 3 de abril de 2003 otorgando preferencia a partir de un artículo específico a la “ex-Estación del Ferrocarril Belgrano” como lugar de emplazamiento del casino.

El debate legislativo y la configuración normativa están signadas por la institucionalización de formas de “compensación” -como lo señala el concejal Simoniello en el debate- que la ciudad debe recibir por la instalación de un casino. En la economía moral que rige estos debates, los casinos deben saldar una deuda que traen previamente con las comunidades en que se instalan. La concejala socialista Fassino despliega este posicionamiento al dar las razones de la participación del socialismo - partido político con una tradición histórica en contra del juego- en la comisión para la confección de la ordenanza de casinos:

⁷² Sobre el proceso de urbanización del puerto de Santa Fe y los conflictos entre actores políticos y económicos ver Blanc (2016)

[...] debíamos buscar sacar algún provecho para la ciudad, teniendo en cuenta todas las consecuencias negativas que para nosotros tiene la instalación de un casino, a partir de nuestra participación en la comisión y de la generación de un despacho. Y decir “sacar provecho” en estos términos es hablar, entre otras cosas, de la importancia de generar polos de desarrollo urbanístico, económico, de aprovechamiento de áreas no utilizables -por lo menos no en las condiciones actuales- y de la extensión de servicios a lugares donde el Estado Municipal no podría llegar por cuestiones de costos y también de políticas de urbanización. (Concejala Fassino, versión taquigráfica, sesión 3/4/2003, p.34)

En un sentido similar declaraba el concejal Pablo Farías, integrante del mismo partido político:

En este tema hay que ser sincero, más allá de que estoy contento de que venga una inversión importante a la ciudad, que va a involucrar una importante cantidad de mano de obra, me parece que la actividad no es ni deseada ni deseable, aunque podamos lograr que la inversión en el momento de instalarse deje provecho para la ciudad. (Concejal Farías, versión taquigráfica, sesión 3/4/2003, p.37)

La forma en que se materializa esta “compensación” es la de obras de infraestructura complementarias que se le asocian a cada uno de los espacios urbanos. La instrumentalización de la inversión del casino en términos de desarrollo urbano era compartida por los integrantes del consejo, pero las diferencias se presentaban en relación con los espacios en donde consideraban que este beneficio se concretaría de manera más acabada.

A continuación, se produjeron disputas en torno a la ordenanza, principalmente respecto a las exigencias que se realizaban a los eventuales concesionarios en cada uno de los espacios. El Poder Ejecutivo municipal vetó parte de la ordenanza porque entendía que volvía poco viable la concreción de la instalación del casino en la Estación Belgrano, lugar sobre el que expresaba preferencia como parte de una estrategia de restauración del patrimonio arquitectónico y cultural de la ciudad (Bosio, 2015). El veto fue rechazado por el Concejo Municipal en la sesión del 24 de abril de 2003, pero nuevamente se modificaron los cargos que se les imponían a los eventuales concesionarios reduciendo la dimensión de las obras complementarias con el fin de equiparar los compromisos necesarios en cada uno de los sectores asignados para la instalación del casino.

Este debate se vio postergado por las inundaciones que azotaron la ciudad a finales de abril de 2003, donde la locación de preferencia para el casino por parte del poder ejecutivo se convirtió en un centro de evacuados. Sobre finales del 2004 el tema vuelve a ser introducido en el debate legislativo local y la normativa llega a su forma definitiva el 11 de noviembre de 2004 a través de la sanción de la ordenanza N°11.129. En la norma, se sostuvieron los emplazamientos posibles para el casino y se reemplazaron algunas de las exigencias de obras e inversiones a los concesionarios por un fondo compuesto del 6% de la inversión denominado “Fondo de Desarrollo Turístico – Patrimonial, destinado

a la reparación y puesta en valor de inmuebles públicos de interés Turístico – Patrimonial de la Ciudad de Santa Fe” administrado por el municipio⁷³.

Durante el proceso licitatorio desarrollado entre finales de 2005 y comienzos de 2006, las dos empresas que ofertaron en la ciudad proponían en su sección técnica el puerto de Santa Fe como lugar de emplazamiento del casino dando por tierra los planes de renovación de la Estación Belgrano a través de la inversión del casino. El proceso licitatorio decanta en la selección del oferente que agrupaba las firmas Boldt S.A, Inverama S.A, Grainco S.A, únicos en arribar a la última etapa de la licitación, en tanto la otra competidora, Crown S.A fue desestimada por “no acreditar las fuentes de financiación”⁷⁴. La construcción del casino en la zona del puerto de Santa Fe se inició a finales del 2006 y el proyecto técnico se encuadró en la preservación del patrimonio portuario reacondicionando los silos elevadores de granos para el hotel y la estética de los galpones portuarios para alojar el casino^{75 76}.

La inauguración del casino se produjo el 11 de agosto de 2008 y contó con la presencia del gobernador Hermes Binner, parte de su gabinete, el Vicepresidente de Lotería de Santa Fe y el intendente Mario Barletta junto a los representantes de los grupos inversores. El casino tenía una dimensión de 3500 metros cuadrados y en su interior 600 máquinas tragamonedas, 36 juegos de mesa y un salón de bingo, un hotel construido en la estructura de los antiguos silos de granos del puerto con 72 habitaciones y un centro comercial⁷⁷. En la presentación pública del casino, sus representantes enfatizaban la productividad económica de esta actividad, en consonancia con los argumentos que sostuvieron los impulsores de la ley de casinos. El intendente de Santa Fe declaraba en este sentido:

"Hoy se inaugura este complejo que sin lugar a dudas genera un aporte trascendente a este espacio urbano que es deseado en nuestra querida ciudad de Santa Fe", afirmó y además destacó la inversión de 140 millones de pesos y la posibilidad que dio a 700 familias santafesinas de contar con trabajo digno. "Todas las ciudades lo necesitan, Santa Fe lo necesita y en forma". ("Barletta valoró los puestos de trabajo que genera el Casino." El Litoral, 12/8/2008)

⁷³ El 14 de junio de 2004 el vicepresidente ejecutivo de CAS-LSF mencionaba que “desde marzo se vienen realizando rondas de consultas con distintos grupos económicos interesados en estas casas de juego de la provincia. Los inversores reclamaron “tiempo” para consultar a los municipios respectivos (Rosario, Santa Fe y Melincué) sobre las ordenanzas aprobadas para instalar la sala de juegos.” (“En la licitación del casino “todos tienen igualdad de oportunidades”.” La Capital. 14/6/2004) lo cual permite hipotetizar que la modificación de las exigencias a los concesionarios se produce como consecuencia a la atención de sus demandas.

⁷⁴ “Boldt levantará y explotará el hotel-casino en esta Capital Crown quedó descalificada en la licitación”. El Litoral, 3/4/2006.

⁷⁵ “Se reacondicionan los silos para el futuro hotel casino.” El Litoral, 6/6/2007

⁷⁶ Pueden observarse procesos homólogos en otras locaciones -por ejemplo en el complejo industrial metalúrgico de Bethlehem, Pensylvania- donde los casinos se instalan sobre infraestructuras industriales abandonadas, implicando transformaciones económicas, pero también transmutaciones simbólicas de la historia industrial de estas ciudades. Ver Taft (2016).

⁷⁷ “Quedó inaugurado el Complejo Puerto Ribera.” El Litoral, 12/8/2008

El énfasis en la actividad turística vinculada al casino y los puestos de trabajo asociados son rasgos que recurrentemente despliegan los actores que patrocinan el casino. Así, previo a la inauguración el gerente general del casino, trazando una vinculación entre el espacio del puerto atravesado en el pasado por la exportación cerealera, señalaba que “[e]sos silos, que estuvieron llenos de granos, ahora estarán llenos de turistas”⁷⁸.

El debate legislativo en la capital santafesina estuvo signado por un marco general que exigía al casino una forma de compensación sobre una carga moral negativa que se le imputaba. Las formas de la negatividad del juego no toman contornos precisos que condensen criterios de resarcimiento específicos⁷⁹. La utilidad pública del casino se canalizó en el marco de una política local de revalorización patrimonial y arquitectónica que venía desarrollándose a lo largo de distintas gestiones municipales y que tomó mayor impulso a partir de la elaboración del “Plan de Desarrollo para Santa Fe Ciudad” implementado a partir del cambio de gestión producido en el año 2007 así como también a partir de la exigencia de infraestructura urbana.

2.2.3 Rosario. El casino como contrapeso de la desigualdad urbana

Rosario, mediante la ordenanza 7.305 sancionada el 4 de abril de 2002 declara su adhesión a la ley 11.998 argumentando en sus considerandos que:

“la aplicación de la Ley en la ciudad de Rosario y su zona de influencia implicaría un notable empuje y desarrollo en los sectores de la industria de la construcción, la actividad comercial, gastronómica hotelera, etc. Previendo -además- la contratación, a tales efectos de mano de obra con residencia en nuestra ciudad. Es evidente que todo esto serviría para mitigar, de algún modo, la grave crisis por la que atraviesa toda nuestra sociedad”.

Este fragmento da cuenta de la óptica productivista desde la que se enmarca el proyecto de instalación de casino en Rosario. Asimismo, nos permite observar que las reminiscencias del contexto posterior a la crisis política social y económica luego del estallido del 2001 en Argentina anclan las justificaciones para la instalación del casino⁸⁰.

Posteriormente, el Concejo ordena al Ejecutivo municipal que estudie los emplazamientos factibles para el casino. El 30 de abril de 2003 se debaten diferentes propuestas de ubicaciones para el casino dando lugar a la ordenanza N°7505 que habilitaba la mayor parte de los espacios urbanos a excepción de áreas destinadas al desarrollo industrial, la recreación, los emplazamientos ferroviarios

⁷⁸ “Esta noche abre el Casino Santa Fe”. El Litoral, 11/8/2008

⁷⁹ Así por ejemplo, si la ludopatía hubiera sido el marco que estructure la preocupación pública, podría haber decantado en constricciones normativas respecto a los horarios de funcionamiento o políticas de abordaje por parte del concesionario.

⁸⁰ Según la Encuesta permanente de hogares realizada por el INDEC, en la onda de mayo de 2002 el aglomerado Gran Rosario tenía una tasa de desocupación del 24,3% y el aglomerado Gran Santa Fé de 23,4%. Fuente: INDEC indec.gob.ar/dbindec/eph/rosar/may02/cua01.txt indec.gob.ar/dbindec/eph/stafe/may02/cua01.txt

y aeroportuarios. La ordenanza además establecía que el casino debería encontrarse distanciado al menos 50 metros de “centros de salud con internación, centros educativos o centros de culto” retraduciendo en una distancia física una distancia moral con actividades sanitarias, espirituales y grupos etarios vulnerables. También estableció los horarios de funcionamiento que, de manera retrospectiva y en comparación a Santa Fe y Melincué, se visualizan como considerablemente restrictivos en tanto decretaba que el horario de cierre del casino a las 2 horas de lunes a miércoles, a las 3 horas los jueves y domingos y a las 5 horas viernes, sábados y vísperas de feriado.

Los tres candidatos a obtener la concesión propusieron distintas zonas para la construcción del casino. Boldt S.A - Inverama propuso el área de puerto norte que constituía una zona abandonada, en un sector urbano codiciado por su ubicación y que en ese entonces se encontraba en un proceso de reactivación inmobiliaria⁸¹. Casino de Buenos Aires S.A. propuso la zona del parque Scalabrini Ortiz, un parque en el casco urbano donde en ese momento se desarrollaban otros proyectos comerciales. Sin embargo, quien resultó ganador en el proceso licitatorio, la unión de las firmas Casino Club S.A y Cirsa S.A, propuso la zona sur de Rosario, más precisamente la intersección entre Boulevard Oroño y la autopista Rosario-Buenos Aires, un sector caracterizado por altos niveles de marginalidad. Juan Carlos Zabalza, entonces secretario de Gobierno denunció el carácter unilateral de la provincia para determinar la selección del oferente e incluso puso en duda la viabilidad del proyecto en esa zona⁸². La selección del oferente se justificó en términos administrativos antes que urbanísticos, en tanto, los demás no pudieron acreditar la posesión de los inmuebles donde pretendían instalarse⁸³. La condición contrastante entre una inversión millonaria relacionada al juego y una zona con escaso desarrollo urbano y una población empobrecida era puesta en tensión por los medios de comunicación. El medio Rosario 12 titulaba “Casino, en un barrio pobre” su nota del 4 de abril de 2006. El diario La Capital señalaba:

Los oferentes destacaron el "fácil acceso" que tiene el sitio donde se ubicará el imponente inmueble. Sin embargo, se encuentra en una zona próxima a asentamientos irregulares, aunque el terreno donde se hará la obra está actualmente vacío. ("El casino de Rosario se hará en bulevar Oroño y Circunvalación" La Capital, 4/4/2006)

Por otra parte, el contraste señalado por los medios de comunicación era percibido de manera positiva por los habitantes de la zona. A través de cartas de lectores y declaraciones públicas entendían el establecimiento del casino en la zona sur como una oportunidad de desarrollo y de incremento del bienestar.

⁸¹ El puerto norte de Rosario atravesaba procesos urbanos e inmobiliarios homólogos al puerto de Santa Fe

⁸² “Porque el sur también existe”. Rosario 12, 5/4/2006.

⁸³ “Boldt levantará y explotará el hotel-casino en esta Capital Crown quedó descalificada en la licitación”. El Litoral, 3/4/2006

"Alguna vez nos tenía que tocar algo bueno para el barrio, estamos contentos" "Esto nos pone muy contentos porque pensamos que puede ser una fuente de trabajo y porque nos ayudará a levantar el estigma que tiene esta zona", explicó el presidente de la vecinal Nuestra Señora de Itatí, Francisco Serrano Cabello. ("Los vecinos de la zona sur están satisfechos por la llegada del casino". La Capital, 5/4/2006)

Incluso sus condiciones desfavorables eran interpretadas como una ventaja en el contexto de la instalación del casino: "para 47 familias de un asentamiento cercano la obra será el pasaporte para dejar el lugar. "No querrán ver nuestros ranchos a 50 metros", argumentaron".

Asimismo, actores que representaban grupos de intereses económicos interpretaban el desbalance entre una inversión millonaria y un sector urbano desfavorecido como una oportunidad de reequilibrar las carencias de la zona.

El presidente de la Asociación Empresaria de Rosario, Elías Soso, remarcó el apoyo de la entidad que conduce al proyecto de la empresa Casino Club para construir una casa de juegos y hotel 5 estrellas en la zona sur de la ciudad. "Nos parece bárbara la inversión prevista, la cantidad de obra ocupada y la perspectiva de instalar allí un gran foco de atracción turística", sostuvo el empresario.

En cuanto a la factibilidad de desarrollar el mega emprendimiento en bulevar Oroño y Circunvalación, Soso consideró "interesante iniciar una política de inclusión. Allí vive gente, se puede usar, y lo más probable es que le sirva a Rosario para su crecimiento hacia el suroeste", agregó. [...] Desde la Comisión Pro Casino, su presidente José Luis Bocca también avaló el predio elegido. [...] "La zona sur nos parece un buen lugar porque es de fácil llegada al ser uno de los accesos a la ciudad y tal vez esta inversión ayude a mejorar una región postergada". ("Porque el sur también existe". Rosario 12 5/4/2006)

Sin embargo, otros actores discrepaban con el optimismo de los actores que definían la situación como una oportunidad para el desarrollo urbano. El arquitecto urbanista Hector Floriani señalaba que el casino y el hotel no eran suficientes para "nivelar los desequilibrios existentes, eso se logra con mejoras en el paisaje público, servicios públicos, obras e infraestructura"⁸⁴. Como parte del convenio urbanístico rubricado por la Municipalidad de Rosario y el concesionario, este último abordó obras de infraestructura viales, sanitarias y de energía en la zona ⁸⁵ así como también hizo aportes para reubicar los habitantes que ocupaban ilegalmente parte del predio del casino y zonas aledañas ⁸⁶. En relación con este punto las 130 familias fueron reubicadas en el barrio Godoy en nuevas viviendas construidas a través de fondos del Plan Federal nacional de viviendas en terrenos adquiridos por el

⁸⁴ "Porque el sur también existe". Rosario 12, 5/4/2006.

⁸⁵ "Remodelan las calles del entorno". La Capital, 19/1/2007; "La Granada se irá para otra parte". La Capital, 29/4/2007; "Mejoran el acceso al casino". La Capital, 4/7/2007.

⁸⁶ "Cerca de 100 familias deberán ser reubicadas". La Capital, 17/10/2006; "La Granada se irá para otra parte". La Capital, 29/4/2007.

casino. El traslado se produjo en varias tandas y se concretó totalmente en octubre de 2009 en la previa de la inauguración del casino⁸⁷.

La construcción del casino implicó una revalorización inmobiliaria de la zona, que rápidamente se proyectó como un área de oportunidades comerciales y generó expectativa en los habitantes de la zona:

El interés por invertir en los alrededores del predio donde se construye el casino crece sin pausa. A la par de las expectativas del vecindario, los inversionistas hacen blanco en la zona. Ya hubo intentos de adquirir locales para instalar restaurantes mientras se proyecta levantar allí un hotel de tres estrellas (aparte del de cinco que incluye la casa de juegos). Durante una recorrida realizada en la zona por La Capital, los vecinos admitieron que las ganas por instalar nuevos negocios incluirían una joyería (o negocio de empeño).[...] Los habitantes de los barrios linderos al predio están entusiasmados. Se generó una especie de convulsión; una expectativa positiva que los contagia y los ilusiona. Empezaron a pedir que sus viviendas sean tasadas y esperan que el valor se duplique. Sin embargo, sus pretensiones, que se elevan como un globo de gas, podrían pincharse y perder el ímpetu que las mantiene. Los operadores inmobiliarios de la zona advirtieron que los precios de los inmuebles no subirán más allá de un 30 por ciento siempre y cuando el casino con su hotel luxury class y su convention center abran la puerta a las obras de infraestructura y seguridad en torno a su contexto ("Expectativa en zona sur ante el avance de la obra del casino". La Capital, 29/4/2007)

La interpretación de la situación como una oportunidad de desarrollo también era manifestada en los medios de comunicación que sentaban una posición propia. En una nota de opinión titulada "Por fin el casino será realidad" se retomaban líneas argumentales expresadas en otros episodios de controversia relativas al "realismo" como principio para habilitar el casino y su capacidad para neutralizar un problema existente (la emigración de jugadores a otras jurisdicciones). Con el casino, la dinámica se invertiría a favor de Rosario que se convertiría en un "imán turístico" de la mano de la oferta de juego:

Por fortuna, y pese a que como es natural un casino siempre suscitará oposición y merecerá críticas por parte de determinados sectores, el realismo se impuso y en poco tiempo más, si se cumple con lo pautado, la ciudad dejará de perder fabulosos ingresos: es que no sólo los propios rosarinos dejarán de tener la necesidad de emigrar para lanzar una ficha sobre el verde paño sino que se producirá el fenómeno inverso. Es decir que lo que antes se iba, en el futuro se quedará, y además llegarán viajeros atraídos por el imán que constituye el juego. ("Por fin el casino será realidad". La Capital, 6/4/2006)

El 30 de septiembre de 2009, dos semanas antes de la inauguración del casino, se presenta a la prensa el complejo denominado "City Center". En conferencia de prensa junto con Sergio Beccari, vicepresidente de la Lotería de Santa Fe, el gerente del casino, Ricardo Benedicto lo anunciaba como

⁸⁷ "Comenzaron a mudar la villa que está pegada al edificio del casino". La Capital, 20/8/2009. "Se muda la villa del casino". La Capital, 10/10/2009.

“el más grande de Sudamérica”, lo describía como más que un casino, “un centro de entretenimientos” y advertía que para “asistir a un lugar similar tienen que ir a Las Vegas”⁸⁸.

La sala de juegos contaba una capacidad para nueve mil personas, más de dos mil máquinas tragamonedas y más de ochenta mesas de paño. En el complejo, además se encontraba un hotel cinco estrellas con 186 habitaciones, un centro de convenciones “locales comerciales, servicios bancarios [...], juegos infantiles, 11 espacios gastronómicos entre bares y restaurantes con una oferta gastronómica bien diferenciada, un estacionamiento con capacidad para 2.100 vehículos y una sala de bowling con mesas de tejos y pool”⁸⁹.

El 15 de octubre de 2009 el casino fue inaugurado con la asistencia de dos mil invitados y, según el relato de La Capital 8500 personas del público en general que esperaban la apertura a las 22.30. Asistieron funcionarios públicos municipales y provinciales como los ministros de Economía, Angel Sciara, el de Salud, Miguel Cappiello, el de Servicios Públicos, Antonio Ciano y el de Desarrollo Social, Pablo Farías y figuras del espectáculo de reconocimiento nacional. Susana Gimenez fue la encargada de la ceremonia del lanzamiento de la primera bola en la ruleta, cuyo resultado fue el número 22. El intendente Miguel Lifschitz señaló:

“Es una gran inversión, que generó muchos puestos de trabajo en su construcción y también ahora en su funcionamiento en un momento difícil para el país y en una zona de la ciudad que necesitaba un proyecto de esta envergadura” (“Haciendo cola para tentar la suerte”. Rosario 12, 16/10/2009)

El gobernador Hermes Binner no asistió a la inauguración de este casino -a pesar de estar presente en la inauguración del casino de Santa Fe un año antes- y a los pocos días declaró públicamente su discrepancia con la existencia del casino en Rosario, una ciudad que definía como “de trabajo” en oposición a un lugar de ocio, reactualizando la controversia sobre el juego:

“Personalmente, nunca estuve de acuerdo con las salas de juego. Son para los lugares de vacaciones; Rosario es una ciudad de trabajo y sería una pena que los bajos sueldos de los trabajadores se reduzcan aún más en pos de una riqueza rápida que no van a tener” (“Binner: “No estoy de acuerdo con que Rosario tenga casino””. La Capital, 24/10/2009)

Los procesos que se inauguran a partir de la localización de los casinos ponen en evidencia una lógica de emparejamiento entre los casinos y los intereses y necesidades de las ciudades donde se ubican. Como rasgo general los casinos parecen cargar consigo una deuda moral que deben compensar con las comunidades que los alojan. Las compensaciones se articulan localmente en relación con las configuraciones políticas, urbanas, económicas e históricas de cada localidad. En cierto modo, es posible afirmar que cada comunidad tiene su “trama de pertinencia” (Cefaï, 1996) específica en

⁸⁸ “El casino de Rosario se inaugurará el 15 de octubre”. El Litoral, 1/10/2009

⁸⁹ “El casino, presentado en sociedad a dos semanas de la inauguración”. Rosario 3, 30/9/2009

función de la cual se construye la utilidad pública del juego en general en diálogo con una red de significados locales. De manera general, pero con matices en cada caso, se produjeron articulaciones políticas, sociales y comerciales con el objetivo de abordar problemas de infraestructura urbana.

La descripción de los diferentes procesos de instalación de casinos en las localidades asignadas de la provincia arroja como saldo la concreción de una transformación en el escenario lúdico de la provincia. Los espacios de juegos a partir de esta etapa dejan de ser representados exclusivamente a partir de su relación con el mundo criminal, la ilegalidad, la corrupción, el secreto, la turbiedad y se convierten en lugares no solamente visibles sino espectaculares, fastuosos, imponentes y también cotidianos. La publicidad que adquieren estos espacios y sus actividades implica también la apertura de una veta representacional honorable para el juego basada principalmente en su productividad social y, también, en su calidad como servicio de entretenimiento. Sin embargo, como desarrollamos a continuación, el juego no se desprende definitivamente de su carácter problemático, que en este período retorna bajo un ropaje novedoso: el de la patología.

3. Emergencia y movilización del paradigma psico médico del juego problemático

En el capítulo anterior evidenciamos que, si bien las categorías psico médicas para describir el juego problemático eran repertorios disponibles dentro del arsenal cognoscitivo de la época, no dominaban las representaciones de las aristas negativas del juego. De hecho, cuando se las esgrimía aparecían vinculadas a los principios económicos a partir de los que se interpretaba los efectos de la llegada del casino. A partir de la etapa posterior a la legalización e instalación de casinos en Santa Fe la “ludopatía” se convierte progresivamente en el nomenclador común para referirse al juego problemático. La aparición de nuevas organizaciones y actores sociales, y las operaciones de otros ya existentes, fueron centrales en la movilización de este marco interpretativo. Sin embargo, no todos los actores movilizan esta categoría guiados por los mismos intereses, ni definiéndola de la misma manera a pesar de que *a priori* su origen científico la eximiría de ambigüedades. Diferentes actores van a enfatizar diferentes dimensiones del esquema representacional que se construye en torno a la ludopatía como veremos posteriormente. A continuación, describimos la emergencia y movilización del paradigma de la ludopatía a partir de las operaciones de actores que agrupamos en tres sectores: 1) las organizaciones y redes del campo civil y profesional; 2) los actores del campo político y; 3) los actores comerciales.

3.1 Organizaciones civiles y profesionales como promotores de la psico medicalización del juego problemático

En Argentina, y también en Santa Fe, existía a comienzos de la década del 2000 un entramado institucional y cultural en torno a los problemas de consumo de sustancias que sirvió base para el aterrizaje de un nuevo problema: la ludopatía. En la Argentina desde la década de 1980 se formularon políticas de Estado que tematizaron las adicciones como un problema que requería abordajes que excedían la mera represión de la comercialización de sustancias prohibidas. Desde entonces, y hasta la actualidad, las políticas públicas para el abordaje del problema de las drogas penduló entre una lógica de control social y represiva y otra terapéutica sanitaria (Gil, 2022).

La sanción de la ley de salud mental (N°26.657) en el año 2010 inaugura una nueva etapa institucional al radicar el problema de las adicciones en el campo de los problemas de salud mental. Como consecuencia, partir de 2013 se crea la “Dirección nacional de salud mental y adicciones” que implementa políticas públicas sobre los consumos problemáticos de sustancias caracterizados por una territorialización y un paradigma de “salud social” (Gil, 2021, p. 101). Uno de los efectos de estas políticas fue la conformación de una red de instituciones públicas y privadas dedicadas a la atención de los consumos problemáticos.

En Santa Fe, las políticas relativas a las adicciones en el Siglo XXI dieron cuenta de la conformación de estructuras estatales especializadas en esta problemática. Luego de ser abordadas por organismos de menor jerarquía en el organigrama estatal que dependían en diferentes momentos del Ministerio de Salud, del Ministerio de Desarrollo Social o del Ministerio de Reforma del Estado, en 2019 se conforma una estructura independiente: la Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (APRECOD) que a partir de 2023 fue jerarquizada en un rango de secretaría dentro del Ministerio de Desarrollo Social. Durante el período analizado los organismos estatales nacionales y provinciales no contaron con capacidad para el abordaje de los casos de consumo problemático, sino que ejercían una función preventiva y de vinculación con instituciones civiles, privadas o efectores públicos que ofrecen tratamiento a las personas en este tipo de situaciones.

En el campo del problema social de las adicciones se hace evidente una lógica de “ongización” de los servicios de asistencia estatales (S. R. Smith & Lipsky, 2010)⁹⁰. La atención a situaciones

⁹⁰ Según el Censo Nacional de Centros de Tratamiento realizado por SEDRONAR en el año 2011 la Provincia de Santa Fe contaba con un total de 20 centros de tratamiento para consumos problemáticos, para el año 2018 la cantidad de centros de tratamiento eran de 47. El nivel de desagregación de los datos disponible en estos informes nos permite observar que a nivel nacional las organizaciones civiles y religiosas aumentan su proporción dentro de las instituciones que atienden exclusivamente el abuso de sustancias: en 2011 componían

relacionadas al consumo problemático de sustancias está gestionada principalmente por asociaciones civiles (profesionales o religiosas) o clínicas privadas. Estas reciben financiamiento del Estado a partir de “becas” otorgadas por la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) y la APRECOD a personas sin cobertura de obra social, o de las propias obras sociales que, desde la sanción de la ley de salud mental, están obligadas a cubrir este tipo de tratamientos.

En este contexto, es que durante las primeras décadas del Siglo XXI observamos en la provincia la emergencia de organizaciones que orientan su acción hacia el abordaje de la ludopatía. Aunque con particularidades en los diferentes casos, la lógica de institucionalización de la ludopatía sigue una dinámica general de acople sobre estructuras institucionales, gubernamentales y terapéuticas que buscan dar respuesta al problema más general de las adicciones, principalmente orientadas al abordaje del consumo problemático de sustancias. A continuación, describimos cuatro organizaciones orientadas a la problematización del juego que cobran relevancia durante el período: dos del campo profesional (Asociación Civil para la Investigación de la Ludopatía y la Red de Ludopatía de Rosario) y dos del campo civil (Asociación Civil Fuera de Juego y Jugadores Anónimos)

En la ciudad de Santa Fe en el año 2003 se funda la Asociación Civil para la Investigación de la Ludopatía (AIL). Según relata la Psicóloga Social, Susana Presti, una de sus fundadoras, la inquietud en torno al juego problemático surge entre los profesionales de la entonces Dirección Provincial de Prevención y Asistencia de las Adicciones de la provincia de Santa Fe a partir de un acontecimiento particular en el ámbito laboral:

la secretaria recibe un llamado de una profesional que no sabía qué hacer qué hacer con su esposo que había llegado a intentos de suicidio. Entonces quedó tan impactada la secretaria que le llamó la atención y entonces le pregunté qué le pasaba y me contó. Entonces yo lo conversé con un grupo de colegas y le dije sería bueno que nosotros empecemos a ver esta situación especial que tienen las adicciones y esa sin sustancia para ver qué pasa (Entrevista a presidenta de la Asociación para la Investigación de la Ludopatía, 2/6/2022)

Al igual que señalamos en el capítulo anterior respecto al problema del juego clandestino, la identificación de un problema nace de “una perturbación de la experiencia que suscita malestar porque afecta intereses, acciona emociones o es leída como una ofensa a los valores esenciales” (Neveu, 2015, pp. 42-43). Al igual, también, que lo observado en el capítulo anterior, estas perturbaciones son movilizadas por actores con propiedades sociales específicas que habilitan

el 32.7% del total de todas las instituciones (específicas o no) que abordaban problemas de consumo (136/418) y el 49% (136/279) de los dispositivos de atención específicos. La comparación con el censo de 2018 es dificultosa porque incluye nuevas organizaciones y desagrega las existentes en diferentes categorías que no estaban incluidas en el anterior, sin embargo, al retener las organizaciones civiles, religiosas y las comunidades terapéuticas observamos que aumentaron a un total de 266.

maneras particulares de movilización. En este caso un grupo de profesionales de la salud que integra una dependencia estatal dedicada a la atención de las adicciones. La AIL -activa hasta el año 2019- estuvo integrada en su período de mayor actividad por diez personas: cuatro profesionales de la salud (psicólogos y psicólogos sociales) encargados de tratamientos destinados a personas con experiencias de juego problemático, atención a la prensa y a las demandas de organismos públicos y privados y otras seis personas que se encargaban de funciones administrativas de la asociación como la confección de actas y control de balances contables (Borotto, 2017).

AIL fue la organización relacionada al juego problemático con mayor volumen y continuidad en la participación de instancias públicas en el período. En la prensa capitalina (no así en Rosario) era usualmente consultada cuando se tematizaba el juego problemático. En noviembre del 2006 organizó la primera Jornada sobre Juego Patológico de la provincia patrocinada por la Lotería de Santa Fe (El Litoral, 5/11/2006). En 2019, con la sanción de la ordenanza 12.504 por parte del Concejo Deliberante de Santa Fe, se le reconoce la posibilidad de participar en la “Comisión de Seguimiento y Control de Medidas de Sustentabilidad Social y Tutela de la Salud de la Población” destinada a controlar el cumplimiento de la normativa que establece diferentes medidas para regular a los casinos.

La Asociación para la Investigación de la Ludopatía instituía la producción de conocimiento como una de las actividades centrales de la organización. En sus acciones incluía instancias de formación entre profesionales y también de producción de datos. Este interés atravesó, por ejemplo, la vinculación entre AIL y el Casino de Santa Fe que se dio a partir del debate para la sanción de la ordenanza mencionada previamente. Susana Presti relata la experiencia de acercamiento al casino local:

Dos cosas yo quería. Primero, cambiar la metodología. Esto de ir, firmar un papel donde me recluyo por seis meses. Y segundo, a mí me interesaba que me den la casuística. O sea, porque no se lo dan a nadie, ¿está? Ellos te pueden decir qué cantidad de gente (y te lo dicen) va al casino, porque eso tiene que ver con lo que los publicita, ¿está? Pero no te dan la casuística de las personas que van [...] A mí lo que me interesaba es que modifiquemos en términos cualicuantitativos este dispositivo que no sirve cuando hablamos de la salud de las personas. Y por otra parte, Astor, nosotros no tenemos una estadística. Era una buena manera de ir haciendo algo que nos permitiera ver dónde estamos parados.

Y más adelante agrega:

El acercamiento a la empresa no tiene que ver con que yo claudique en mi mirada ni nada que se le parezca. No, tenía que ver con estos objetivos de darle un poco de visibilidad en términos cuali y cuantitativos serios. Entonces, bueno, por ahí podés presentar un proyecto con la municipalidad, por ejemplo, y decirme, mirá, financianos este estudio de investigación. (Entrevista a presidenta de la Asociación para la Investigación de la Ludopatía, 2/6/2022)

El interés en la producción o relevamiento de datos radica en que estos permiten la formalización y legitimación del problema y la posibilidad de presentarlo frente a diferentes públicos.

En este sentido las intervenciones en la prensa de los integrantes de la asociación, por ejemplo, suelen ofrecer datos que caracterizan fácticamente el fenómeno (edades, distribución de género) obtenidos a partir de relevamientos propios.

La irrupción de casos de juego problemático en el ejercicio de la práctica profesional también atraviesa el relato sobre el origen de otras organizaciones que abordan la problemática. La psicóloga Maria Bottaini fundadora de la “Red ludopatía Rosario” que se conforma en el 2010 menciona que a partir de la atención de un caso de juego problemático decide formarse en la temática con un grupo de psicoanalistas especializados en juego problemático de CABA que conforman un “centro de investigación y asistencia a la adicción al juego” llamada Entrelazar⁹¹. La Red Ludopatía Rosario se define como “una red de psicoanalistas formados para el tratamiento, contención, asistencia y asesoría de sujetos y familiares, que se encuentren atravesando una situación conflictiva con el juego y otros síntomas compulsivos.”⁹². Este grupo de profesionales ofrece sus servicios de manera privada y constituye una entidad de referencia en los casos en que los medios de comunicación abordan el tema. En esta misma clave, puede interpretarse la progresiva incorporación de tratamientos específicos de ludopatía en centros especializados en la atención de adicciones de las ciudades de Santa Fe y Rosario en un contexto de expansión de la oferta de juego a partir de la inauguración de casinos en la provincia⁹³.

También en Rosario surge a finales de 2016 la Asociación Civil Fuera de Juego, fundada por Jorge Marti, que en su experiencia como trabajador de los casinos de Santa Fe, Victoria y Melincué relata que presenció reiteradas situaciones donde personas atravesaban situaciones de padecimiento en relación con el juego, pero no recibían ninguna asistencia⁹⁴. Estas experiencias lo impulsaron a generar una organización que se plantea como objetivo “identificar, diagnosticar y proponer soluciones para los problemas sociales causados por la ludopatía, como así también contener y asesorar a la familia del jugador, promoviendo, planificando y ejecutando campañas y programas de concientización, esclarecimiento, educación y prevención”⁹⁵. La asociación se realizaba principalmente tareas de concientización y visibilización de la problemática, pero también contaba con dos psicólogas para brindar asistencia directa a personas que atravesaban experiencias problemáticas con las apuestas. La asociación estuvo en actividad durante los años 2017 y 2018 período durante el que realizó diferentes campañas de concientización en Rosario y ciudades aledañas.

⁹¹ <https://www.entrelazar.com.ar/web/institucion/>

⁹² [Acerca de – Espacio interdisciplinario para el tratamiento y la investigación de la adicción al juego](#)

⁹³ [Se multiplicaron los casos de ludopatía en Rosario a la sombra del desamparo estatal – Rosario Nuestro](#)

⁹⁴ “Ludopatía: presentación de la Asociación Fuera de Juego”. El Ciudadano, 24/8/2017

⁹⁵ Publicación de Facebook Asociación Civil Fuera de Juego Oficial 3/3/2017

Imagen 6. Campaña de concientización de Asociación Civil Fuera de Juego en Monumento de la Bandera. Rosario. 23/4/2017



Fuente: Facebook Asociación Civil Fuera de Juego Oficial

Imagen 7. Campaña de concientización en Plaza Pringles. Rosario. 2/12/2017



Fuente: Facebook Asociación Civil Fuera de Juego Oficial

También difundió la problemática a través de sus redes sociales donde se compartieron definiciones de la ludopatía y se interpelaba a quienes pudieran estar atravesando una experiencia problemática a contactarlos para recibir asesoramiento.

Por último, Jugadores Anónimos un grupo de autoayuda entre pares y Joga-non, un grupo de familiares de jugadores, son las organizaciones abocadas al juego problemático con mayor antigüedad en la provincia. Según relata uno de sus participantes el grupo de Jugadores Anónimos se creó hace

alrededor de 20 años y en el momento de la entrevista (2022) contaba con una participación de entre seis y siete personas por reunión. Los grupos de este tipo surgieron en 1950 en Estados Unidos tomando el formato de “doce pasos” de los grupos de Alcohólicos Anónimos, extendiéndose posteriormente alrededor del mundo (Collins, 1996). En la Argentina el primer grupo se inauguró en 1985 y actualmente cuenta con más de 70 grupos en todo el país⁹⁶. En su mayoría se ubican en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (12 grupos) y en la Provincia de Buenos Aires (34 grupos). En la Provincia de Santa Fe existen desde mediados de la década de los 2000 dos grupos, que funcionan en Rosario: el grupo “Esperanza” que se reúne una vez a la semana y el grupo “Alas de libertad” que tiene dos reuniones semanales.

Jugadores Anónimos está integrado exclusivamente por pares. Establece en su reglamento que “el único requisito para ser miembro es tener el deseo de dejar de jugar”. A diferencia de las organizaciones descritas anteriormente en su estructura no participan profesionales de la salud. Esta característica no anula que su encuadre promueva una interpretación medicalizada del juego problemático al cual define en los folletos que difunde entre sus integrantes como “compulsión”, “adicción” y “enfermedad progresiva, que nunca puede curarse, pero que puede detenerse”. El objetivo que persigue es la abstinencia del juego a partir de la participación de reuniones y un trabajo sobre sí mismo siguiendo un “Programa de recuperación” de doce pasos.

La política de relaciones públicas está establecida en el “Programa de Unidad” que rige aspectos generales del funcionamiento de los grupos. Allí se establece una política restrictiva respecto a las relaciones financieras, políticas y de vinculación con otras organizaciones. Plantea que Jugadores Anónimos “no quiere involucrarse en ninguna controversia; ni respalda ni se opone a ninguna causa”, incluso manifiestan públicamente que no se oponen al juego o al casino⁹⁷. Asimismo, su política organizacional sugiere una limitación en las intervenciones públicas del grupo y establece una política de “atracción” antes que de “promoción” para convocar nuevos integrantes. El perfil de anonimato que establece la organización restringe la exposición pública de sus integrantes en tanto miembros de Jugadores Anónimos, sin embargo, uno de sus integrantes relata que dentro del formato de la organización contemplan la realización de reuniones abiertas a la comunidad donde narran sus experiencias problemáticas con el juego y en ocasiones responden a la demanda de actores públicos mencionando, por ejemplo, una charla realizada en la Municipalidad de Venado Tuerto o la propia entrevista con el autor de esta tesis. En el período también relevamos notas periodísticas que entrevistan a integrantes de Jugadores Anónimos y Juga-non.

⁹⁶ [Historia - Jugadores Anónimos de Argentina](#) aunque en el mapa de los grupos activos contabilizamos 58 y nuestro entrevistado señalaba también la disminución de grupos en la pospandemia

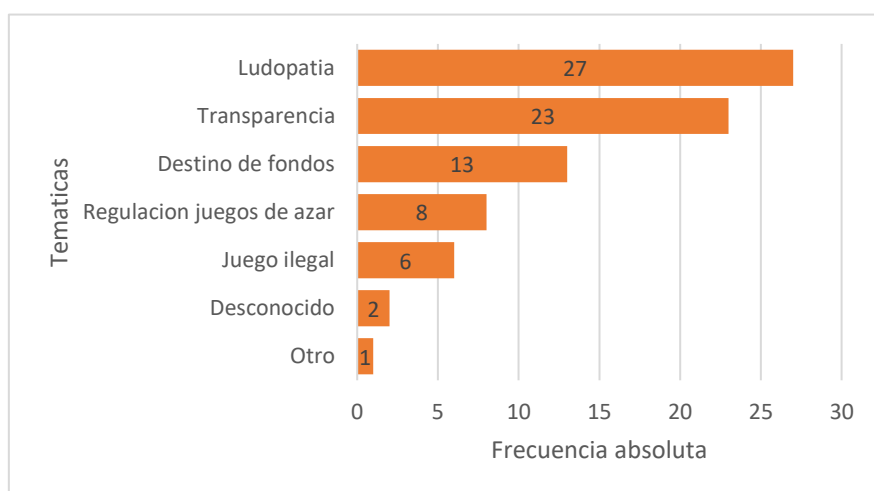
⁹⁷ [El otro lado del Casino: cuando la adrenalina es fatal - Redacción Rosario](#)

Durante este período observamos que emergen en el campo profesional y civil nuevas organizaciones que tematizan específicamente las problemáticas en torno al juego. Las organizaciones se apoyan en una base previa tanto simbólica como institucional de problematización del consumo de sustancias para formular el problema emergente de la ludopatía. De manera general, todas las organizaciones civiles o profesionales que abordan específicamente el juego problemático en este período en Santa Fe comparten un enfoque que representa el juego problemático como un problema de la esfera psico médica. De igual manera todas las organizaciones además de pugnar por la identificación del problema también ofrecen algún tipo de abordaje terapéutico.

3.2 Legisladores en la movilización de la ludopatía como problema público

Actores del campo político también movilizaron el juego como un problema público en este período. Las iniciativas por formular políticas públicas relativas a la ludopatía provinieron de legisladores nacionales y provinciales que observaban que el nuevo mercado de los casinos en Santa Fe no atendía las consecuencias negativas -potenciales o reales- que sobrevienen a la instalación de salas de juego. En este sentido, por ejemplo, es que podemos interpretar la inscripción de los sucesivos proyectos de ley que observamos desde el año 2002 en la legislatura santafesina. El gráfico que sistematiza los proyectos de ley relacionados a los juegos de azar en el período posterior a la legalización de los casinos evidencia la hegemonía de una interpretación en términos sanitarios del juego problemático.

Gráfico 3. Cantidad de proyectos de ley y mensajes que tematizan los juegos de azar según categoría - Período 2002 -2019



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de proyectos de ley en la Legislatura de Santa Fe. Período 2002-2019

El primer proyecto que refiere a las apuestas en términos de una problemática de salud en la provincia es ingresado en el año 2006 por el diputado Oscar Urruty y propone declarar “de interés social la prevención y tratamiento de la adicción a los juegos de azar y electrónico (ludopatía),

asignándole el carácter de política de salud pública”. Hasta el 2019 se presentan en total 27 proyectos de ley que plantean la implementación de políticas públicas para atender la ludopatía. Las propuestas provenientes de diferentes sectores políticos coincidían en demandar el reconocimiento por parte del Estado de la ludopatía como una enfermedad. En las fundamentaciones de los proyectos de ley la referencia a los diagnósticos codificados en el “Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales” (conocido como DSM por sus siglas en inglés) de la *American Psychiatric Association* (APA) y el Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE) de la Organización Mundial de la Salud son un paso obligado. Las categorías diagnósticas, además de ofrecer un marco explicativo, predecir el desarrollo de un fenómeno e identificar opciones para el tratamiento (Jutel, 2009), otorga legitimidad y un carácter de incuestionabilidad al introducir a la ludopatía dentro de las enfermedades oficialmente reconocidas por la comunidad médica.

Con Fassin (1998) consideramos el desplazamiento del juego problemático hacia el campo de la salud pública como un proceso de “sanitarización” del problema. La sanitización refiere a la doble operación que se da en la producción de la salud pública, por un lado, de traducción de lo social en el lenguaje sanitario, la “medicalización” del problema, pero también de la inscripción de esta realidad en el espacio público, es decir de politización (p.15). En otras palabras, el proceso de sanitización de un problema implica la medicalización, esto es según la definición clásica de Conrad (2007), la definición a partir de términos médicos de un problema hasta entonces formulado desde otras coordenadas morales y cognoscitivas, pero también la incursión en el campo de lo político a través de este lenguaje. En las argumentaciones de los actores políticos el campo sanitario aparece como una trama de pertinencia sobre la cual entrelazar el juego problemático. Al respecto, Leonardo Simoniello, uno de los legisladores santafesinos que durante el ejercicio de su función dedicó atención a los juegos de azar, señala:

En un momento yo dije como funcionario público, como legislador, me tengo que concentrar en esto. Había chocado con el cajero, había chocado con el horario. Son batallas complejas y, te diría... no digo perdidas, porque no me gusta perder a nada, pero que quedaron ahí. Entonces, ¿qué digo? Bueno, ya está. La cuestión urbana, esa mirada como concejal que yo tenía. Porque, viste, es como que cambiás la mirada. Entonces decir, bueno, esto de regular las actividades, horario, esto sería el concejal. Voy a tratar de subir a otra escala. Vamos a trabajar el tema de la ludopatía. Vamos a tomar todo lo que supuestamente hay y lo vamos a poner en una ley especial que no tenga nada que ver con la ley de casino. Porque yo puedo tener también ludopatía en otras salas de juego que hay, que las hay. Ilegales y las hay. O en los burros. Entonces, algo especial. Poniendo énfasis en el casino, sí. Porque es una licencia otorgada por el Estado. (Entrevista a Leonardo Simoniello, 8/3/2022)

El cambio de escala que implica su pasaje de la concejalía a la legislatura santafesina es también una reconfiguración de los términos en los cuales contextualmente una lucha política tiene mayores posibilidades de ser exitosa. Enfocar el tema en términos sanitarios es un movimiento que le

permite generalizar y legitimar el reclamo al darle resonancia en un derecho fundamental en nuestras sociedades: el derecho a la salud.

La regularidad del planteamiento del tema durante este período no tuvo un correlato en la productividad legislativa de los proyectos. Sólo un proyecto se convirtió en ley. En el año 2009 entra en vigencia la ley 12.991 que establece que en las publicidades de juegos de azar y en el ingreso a agencias de juego, bingos y casinos se incluya la leyenda “el jugar compulsivamente es perjudicial para la salud”. Por otro lado, un proyecto de autoría del diputado Leonardo Simoniello tendiente a incorporar políticas públicas respecto a la ludopatía consiguió media sanción en el año 2010 y no fue tratado por la cámara de Senadores perdiendo estado parlamentario. Los juegos de azar, al igual que otros temas como el aborto, el cannabis, son definidos como “temas incómodos” sobre los que suele evitarse la iniciativa en tanto el saldo de abordarlos políticamente es ambiguo o incierto. Fabian Peralta, describía la lógica de la arena legislativa en este sentido ante la consulta por la infructuosidad de las iniciativas relativas a la ludopatía:

Fabian Peralta: A lo mejor hay otra actividad legislativa y no hay una demanda...

Astor Borotto: ¿No hay demanda social?

F.P: Y no, y no. [...] En el Congreso tampoco es que todo lo que no sale, no sale porque afecta a un interés. A veces no sale porque no está en el interés legislativo, porque hoy hay otras prioridades, o hay temas que son incómodos y no te reportan electoralmente y además son incómodos. Entonces, bueno, ¿a qué me voy a meter? Muchos piensan así. Eso también es real. [...] Y ahí es donde yo te digo que, por supuesto, en el Congreso hay una diversidad de posturas, de militancia, de compromiso, pero muchas veces algunos o algunas deciden en temas que son, como te dije antes, se llaman incómodos, en realidad son polémicos, dividen a lo mejor opiniones en la sociedad, y dicen, bueno, no me meto, no me meto,

A.B: ¿Puedo perder más de lo que gano?

F.P: Claro, no tenés claro qué perdes y qué ganás. (Entrevista a Fabian Peralta, 14/10/2021)

Las declaraciones de Peralta dan cuenta de una característica de las arenas públicas señalada por Hilgartner y Bosk (1988). En tanto la atención pública es un bien escaso, no todos los problemas tienen la oportunidad de obtenerla e incluso compiten por ella. En la selección de los problemas, operan principios que excluyen a algunos en momentos determinados y abren ventanas de oportunidad para otros. La “demanda social” es una de las palancas para la elevación de un tema en la arena legislativa y frente a la que la ludopatía no reúne en esta etapa suficiente potencia. En estrecha relación con la demanda pública, el rédito en términos electorales o de prestigio público de tratar un tema es una coordenada de cálculo por parte de los legisladores para decidir centrar la atención sobre un tema. En este sentido, otro de los autores de un proyecto de ley para abordar la ludopatía, el diputado Más Varela, afirma en señalar las inconveniencias de abordar temas moralmente controvertidos

... todo funcionario, por supuesto, que trata de maximizar su bienestar. Y esa maximización del bienestar, no lo estoy diciendo desde lo ilícito, no, no, desde lo lícito pasa por tampoco, a veces, bueno, asumir algunas, digamos, algunas funciones o algunos compromisos o presentar algún tipo de iniciativa que le pueda significar algún reproche público o colectivo, aún sabiendo que esa propuesta, por lo menos correcta, bueno, iba a decir correcta, no, por lo menos esa propuesta, digamos, está dentro de su expectativa de mejora de la calidad de vida. (Entrevista a Sergio Mas Varela, 31/5/2022)

Por otro lado, no es menor la consideración las operaciones tendientes a “desproblematizar” una situación. Los lobbies son maniobras típicas de grupos externos a la política para manipular y limitar el tratamiento de un tema que afecta sus intereses (Henry, 2021). Respecto a los juegos de azar, la condición de constituir una fuente significativa de recursos fiscales para el Estado repercute en que los administradores públicos prefieran evitar su problematización (Amadieu, 2020b). En este sentido, durante el trabajo de campo nos fueron testimoniadas situaciones en las que se explicitó la voluntad de algunos sectores políticos de no avanzar con proyectos de este tipo.

Sin embargo, la escasa productividad legal de las iniciativas contrasta con una relativa productividad a nivel mediático. Las iniciativas legislativas para abordar las consecuencias negativas del juego configuran ocasiones de diseminación de la ludopatía hacia otras agendas públicas. Al igual que en el período anterior la arena legislativa muestra una relativa capacidad de iniciativa para la problematización pública del juego, pero esta vez en los términos de un problema sanitario.

La presentación de proyectos de ley sobre la ludopatía era acompañada por la publicización en los medios de comunicación. Un rasgo que caracterizaba a estas intervenciones era el planteamiento la problemática a partir de estadísticas. La ciencia y las cifras en nuestras sociedades son un recurso altamente estimado para generalizar y objetivar un problema. Los actores que buscan movilizar públicamente el problema de la ludopatía conocen perfectamente esta exigencia. Es por eso que, al igual que observamos respecto a la AIL, incorporan como parte de su tarea la producción de datos. El diputado provincial Leonardo Simoniello considera que la generación de datos, así no sean completamente rigurosos, son una herramienta fundamental para plantear un problema en las arenas públicas. En referencia a otros temas de política pública menciona:

Leonardo Simoniello: El equipo técnico te dice, che, no sabemos cuánto, pero el 80% tiene que ver con acoso familiar. Bueno, esto no es, vos lo sabés, esto no es un elemento que te da una base científica para investigar, pero es un dato. Y luego a partir de ahí tenés que decir, bueno, ¿qué hacemos con esto? No con este caso, con este caso, salvo que sea una denuncia. Con esto, ¿qué hacemos con esto? Bueno, yo no sé si ese tipo de cosas se está haciendo.

A.B: Vos hablás como de sistematizar, de...

L.S: Yo hablo de transformarlo en una política pública, a partir de tener un dato de la realidad. Puedo buscar, científicizar, bueno, hacerlo científico ese dato, no con las mismas personas, pero puedo salir a hacer una encuesta, una investigación, te digo a vos, mirá, dejá lo de la ludopatía, vamos a ver esto, y traeme algo serio, corroboro, vos me decís, sí, tu hipótesis se

confirma, a partir de allí, sí, política pública, que es lo que falta. (Entrevista a Leonardo Simoniello, 8/3/2022)

De hecho, una parte de su equipo de trabajo se dedicaba a la investigación y la generación de datos sobre las materias de interés político. Los resultados de estas investigaciones son citadas en los fundamentos de uno de los proyectos de ley sobre ludopatía:

A partir de una trabajo de encuestas sobre la temática realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Casa del Sur en la ciudad de Santa Fe, podemos deducir que el término ludopatía, si bien es conocido en nuestra sociedad y entendido correctamente como el "ser compulsivo por el Juego", en muchas situaciones se da la particularidad que los entrevistados desconocen que existan campañas, investigaciones, estudios o programas destinados a la prevención, asistencia y/o tratamiento de esta enfermedad. Asimismo consideran que la implementación de este tipo de políticas preventivas sería de suma utilidad para la atención del flagelo que acarrea el juego compulsivo (Proyecto de ley. Leonardo Simoniello, 2010)

El diputado Fabián Peralta llevó adelante distintos relevamientos que fueron difundidos en los medios provinciales. El primero de ellos, relevó los efectos del casino en las localidades circundantes a Melincué (Labordeboy, Bombal, Elortondo y Carreras) a partir de 300 encuestas domiciliarias. En un artículo del diario El Litoral del 24 de enero de 2010 se enfatiza en las consecuencias negativas de la instalación del casino de Melincué las cuales se expresan en porcentajes que establecen que la población encuestada percibe que "el casino cambió los hábitos" de manera negativa, que la población local asiste asiduamente al casino y que existen casos de perjuicios económicos en relación con el juego.

El diputado enmarca las consecuencias negativas en términos de una "problemática de salud grave" y un "trastorno de salud" que define como ludopatía e imputa al Estado la responsabilidad de concientizar a la población. Asimismo, extiende la problemática a Rosario, dimensionando cuantitativamente el potencial problema de la ludopatía en un contexto de apertura reciente del casino en esa ciudad:

El legislador del GEN hizo referencia a estudios realizados en otros países que arrojan que entre el 2 y 3 % de los habitantes mayores de 18 años sufre directa o indirectamente trastornos por el juego, "lo que implicaría que entre 20 mil y 25 mil habitantes del Gran Rosario son potenciales ludópatas", indicó en relación con el casino de Rosario. ("El casino cambió los hábitos". El Litoral, 24/1/2010)

Otra intervención posterior contrasta la existencia de la ludopatía con el desconocimiento por parte de la población. A partir de una encuesta realizada a 780 concurrentes a los casinos de la provincia la ludopatía se materializa en el señalamiento de que "la mitad de los consultados jugaron durante más tiempo (60%) y por más dinero (48%) de lo que habían planificado"⁹⁸, criterios propios

⁹⁸ "Reclaman que los casinos divulguen información contra la ludopatía". La Capital, 1/3/2011

del diagnóstico médico del juego compulsivo e imputa al Estado la ineficiencia en las políticas de abordaje de este problema

“un dato “preocupante” es que el 74 por ciento de los encuestados desconoce la existencia del Programa de Juego Responsable de la provincia. [...] y añadió que algunos de los encuestados en los casinos directamente desconocían qué es la ludopatía. Peralta apuntó responsabilidades tanto a la provincia, que implementó el programa en abril de 2009, como a los casinos que adhirieron. “Si el único paso que darán es lanzar el programa, no sirve”, señaló.” (“Reclaman que los casinos divulguen información contra la ludopatía”. La Capital, 1/3/2011)

Por otra parte, generó un informe que escenificaba la magnitud del fenómeno del juego. Para ello, elaboró el “mapa del juego”, una infografía que estratificaba las provincias argentinas en relación con la cantidad de salas y máquinas tragamonedas en el territorio y la cantidad de habitantes por sala de juego. La producción de datos, además de denunciar una oferta calificada como “excesiva”, articulaba una denuncia sobre otros espacios políticos. La expansión de la oferta de juego y, por ende, de la ludopatía, se vincula con la connivencia entre los gobiernos kirchneristas y el empresario Cristobal Lopez. En una gacetilla de prensa difundida por el diputado se evidencia esta trama de problematización a partir del señalamiento de una conjunción entre la expansión del mercado del juego y grupos empresarios específicos⁹⁹. En este sentido, observamos otra trama de pertinencia sobre la que se problematiza la oferta de juegos de azar: la corrupción¹⁰⁰.

En otro tramo de sus declaraciones, Peralta indicó “En esta década en la que el relato oficial se esmeró por detallar todas las bondades del Estado, el juego se dejó en manos de privados. Otra característica es la concentración en estas pocas manos: el 50,4% de las salas las manejan solo 7 grupos empresarios, entre los que podemos mencionar al Grupo Mac, Casino Club, y Grupo Slots. Para algunos de estos grupos, durante la década kirchnerista, el crecimiento fue sostenido. Por ejemplo Casino Club (propiedad de Cristóbal López) operaba una cantidad de máquinas que no llegaba a 3000 antes del 2004, y en la actualidad maneja cerca de 13.000”.

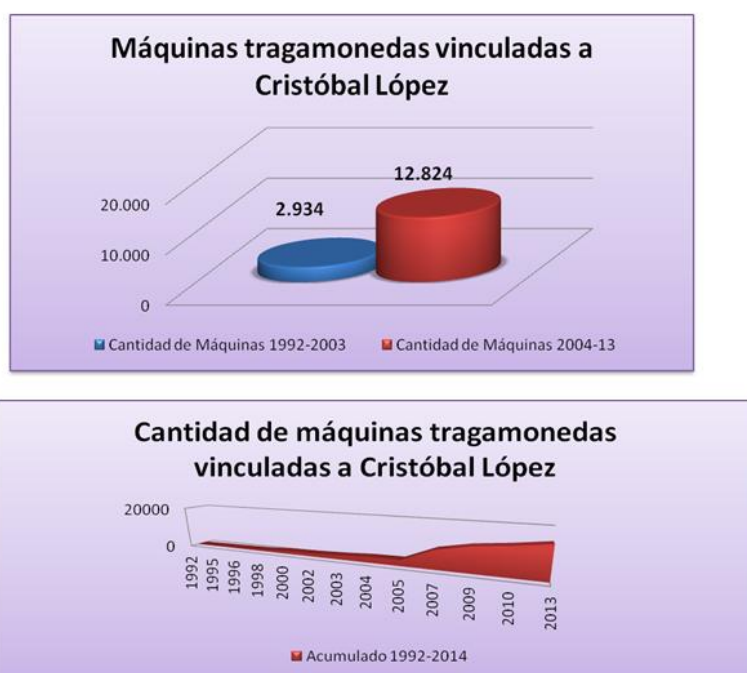
Paralelamente a este crecimiento se fue agravando una patología desconocida: la adicción al juego o ludopatía. [...] (Gacetilla “Mapa del juego en Argentina” Fabian Peralta)

Los gráficos incluidos en la gacetilla de prensa ilustran la relación entre el crecimiento de la oferta de juego y las sospechas sobre el beneficio de un sector político (Imagen 8). En ellos, el crecimiento de la oferta de juegos de azar en el Siglo XXI, especialmente a través de las máquinas tragamonedas, se liga directamente al crecimiento de la propiedad de Cristobal Lopez.

⁹⁹ Casi un 40% de las salas se abrieron con el kirchnerismo. Clarín, 21/5/2014

¹⁰⁰ En la agenda nacional también durante este período el programa Periodismo Para Todos conducido por Jorge Lanata en su emisión del 25 de mayo de 2014 ponía en relación el incremento en las salas de juego durante los gobiernos de Nestor Kirchner y Cristina Fernandez de Kirchner con negocios espurios con empresarios del juego.

Imagen 8. Gráficos incluidos en la gacetilla de difusión a la prensa del Diputado Fabián Peralta.



Fuente: Gacetilla de prensa “Mapa del juego en Argentina” Fabian Peralta

Sin embargo, a nivel provincial la vinculación entre la expansión de la oferta del juego y las sospechas de corrupción no tuvieron la misma pregnancia que la problematización en términos sanitarios. Esto se expresa por ejemplo en el desfase entre este marco de problematización manifestado en la gacetilla de prensa compartida por el diputado y los artículos de prensa aparecidos en el período en la provincia, donde las acusaciones de corrupción no son tematizadas. Esto indica que las tramas de pertinencia a partir de las cuales el juego se problematiza en la agenda provincial difieren de aquellas que rigen la agenda nacional. El enfoque sanitario cuenta con una potencia mayor en la problematización de los juegos de azar en la escala subnacional en comparación con la agenda del problema de la corrupción.

En resumen, la arena política impone otra lógica de movilización del juego problemático en términos psico médicos. En esta arena la ludopatía es puesta en agenda enfatizando su incompatibilidad con valores socialmente estimados, principalmente el derecho a la salud. En la valorización pública del problema observamos que la referencia a instituciones del campo médico y la construcción de datos son movimientos centrales en la configuración del problema. El énfasis en estos recursos testimonia el rol de la ciencia como autoridad en la definición de los problemas públicos. Otras tramas de problematización que imputan el crecimiento de la ludopatía a una vinculación espuria entre un sector político y la industria del juego pero sin lograr una resonancia en otras arenas públicas.

3.3 Los actores comerciales en la promoción de una mirada medicalizada del juego problemático

Los casinos y la Lotería de Santa Fe conforman la oferta de juego legal en la provincia. Si bien representan intereses distintos —privados y públicos—, confluyen en la necesidad de justificar la obtención de un lucro económico a partir de una actividad moralmente controvertida. Los actores que basan su actividad económica en la oferta de juegos de azar y apuestas son conscientes de la necesidad de neutralizar las críticas, aun cuando estas no se expresen de manera explícita. Esta preocupación se manifiesta, por ejemplo, en la carta del gerente general del Casino de Santa Fe que abre el primer Reporte de Sustentabilidad correspondiente al año 2014:

Muchas veces hemos sido cuestionados por la razón de ser de nuestro negocio, ya que algunos creen, o han creído, que el juego no es un negocio transparente o que causa daño a la sociedad. Asumimos con responsabilidad esas inquietudes, gran parte de ellas han ido mermando frente a la evidencia de nuestra gestión transparente. (Reporte de sustentabilidad Casino Santa Fe, Año 2014, p.4)

Como mencionamos anteriormente, la tematización de los efectos negativos de las salas de juego no son un motivo de debate durante la etapa de concesión e instalación de casinos. Los administradores del juego comienzan a su perspectiva sobre el juego problemático *a posteriori* de la apertura de las salas. En este periodo se crea dentro de la estructura orgánica de la LSF un “Área de juego responsable”. Asimismo, desde el año 2009 la CAS-LSF implementa diferentes políticas preventivas y de abordaje del juego problemático. Se crea el “Programa de Autoexclusión” en el año 2010 administrado por las empresas operadoras de los casinos y fiscalizado por la LSF el cual ofrece la posibilidad a las personas de solicitar que se les prohíba el ingreso a las salas de juego por un período de seis meses. En el año 2011 se firma un convenio entre la LSF y el Ministerio de Salud por medio del que se implementa el “Programa de juego responsable” que se propone como objetivos “Promover y promocionar los aspectos saludables de lo lúdico”, 2) “Prevenir los efectos sintomáticos que pueden provocar la participación desordenada y compulsiva en los juegos de azar” e; 3) “Instruir en cómo jugar de un modo libre y recreativo”.

La CAS-LSF además integra la Asociación de Loterías, Quinielas y Casinos Estatales de Argentina (A.L.E.A) que reúne y coordina las distintas loterías provinciales. En el marco de esta organización, en consonancia con una tendencia internacional en la industria del juego, se incorporan las políticas de juego responsable como parte de las acciones de los administradores de juego. Es así como en el año 2011 se realiza la “Primera Jornada Federal de Juego Responsable” en Santa Fe donde se reunieron las loterías del país para discutir sobre las políticas de juego responsable de las diversas jurisdicciones. El presidente de ALEA declaraba en esa ocasión:

“Nos proponemos redoblar la apuesta reforzando el compromiso ético asumido. Entendemos que el mero cumplimiento de la ley resulta insuficiente en los tiempos que corren. Creemos que nuestros grupos de interés exigen un cambio a escala global que impulse acciones cuyo fin último sea el bienestar de la comunidad, integrándose a la misión y visión institucional de comercializar productos lúdicos de una forma responsable y transparente” (“Se realizó la 1ª Jornada Federal de Juego Responsable”. Yogonet, 18/4/2011)

El ímpetu por impulsar acciones más allá de lo que exige la ley resalta un rasgo que es característico del sector comercial de los juegos de azar: la iniciativa por gestionar el juego problemático de manera autónoma. Las empresas que administran las concesiones de casinos implementan también por decisión propia acciones en línea con los postulados del juego responsable. En el período observamos que los casinos dedican parte de sus esfuerzos por construir su interpretación y proponer un abordaje consecuente a las derivaciones problemáticas del juego. Los sitios web tanto de LSF como de los casinos incorporan pestañas de “Juego responsable” donde ofrecen herramientas para la gestión del problema. Por lo general, consisten en formularios de autoevaluación de la conducta frente al juego (Imagen 9), números telefónicos de asistencia, indicaciones para inscribirse en el registro de autoexclusión, publicitación de acciones de concientización como la semana del juego responsable y folletería informativa (Imagen 10).

Imagen 9. Sección de “juego responsable” del sitio web de Lotería de Santa Fe

Sin MEDIDA
NO HAY DIVERSIÓN
CUANDO EL JUEGO ES UN PROBLEMA, DEJA DE SER UN JUEGO.

juego responsable
Si tiene problemas con el juego, podemos ayudarlo:
0800 555 6743
LUNES A VIERNES, DE 7 A 13 HS.

¿Qué es el juego responsable?
Juego Responsable es un plan impulsado por la Caja de Asistencia Social – Lotería de Santa Fe que tiene el objetivo de combatir comportamientos compulsivos vinculados al juego. El mismo aborda el problema de forma integral, ayudando a detectarlo y ofreciendo asistencia a las personas afectadas. Asimismo se lleva adelante una campaña de comunicación que desalienta estos comportamientos y promueve los aspectos saludables del juego.

¿Cómo detectar un comportamiento compulsivo?
Autoevaluación de orientación

▶ 1) ¿Pensás en el juego casi todo el tiempo?	☐
▶ 2) ¿Perdés más de lo que tenés?	☐
▶ 3) ¿Sentiste malestar por no poder jugar?	☐
▶ 4) ¿Intentaste dejar de jugar y no pudiste?	☐
▶ 5) ¿Ocultás o negás tu actividad lúdica?	☐
▶ 6) ¿Sintiste alguna vez culpa o remordimiento extremo después de jugar?	☐
▶ 7) ¿Consideraste alguna vez la autodestrucción como resultado del juego?	☐

Si reconocés alguna dificultad para contestar estas preguntas informate al 0800-555-6743 de lunes a viernes de 7 a 13 Hs.
Red Integral de Asistencia de adicciones o dirígete al centro de salud de la Provincia de Santa Fe más cercano a tu domicilio.

Captura de pantalla <https://www.loteriasantafe.gov.ar/index.php/juego-responsable> 16/2/2015. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20150216010551/https://www.loteriasantafe.gov.ar/index.php/juego-responsable>. Consultado 18/11/2025

Imagen 10. Actividades de la “Semana del juego responsable” de Casino de Santa Fe



Fuente: Reporte de sustentabilidad Casino Santa Fe. Año 2018, p.43

Casino de Santa Fe también implementó un espacio de asistencia en la sala de juego donde las personas pueden asistir para incorporarse al registro de autoexclusión.

Imagen 11. Sala de auto exclusión de Casino de Santa Fe

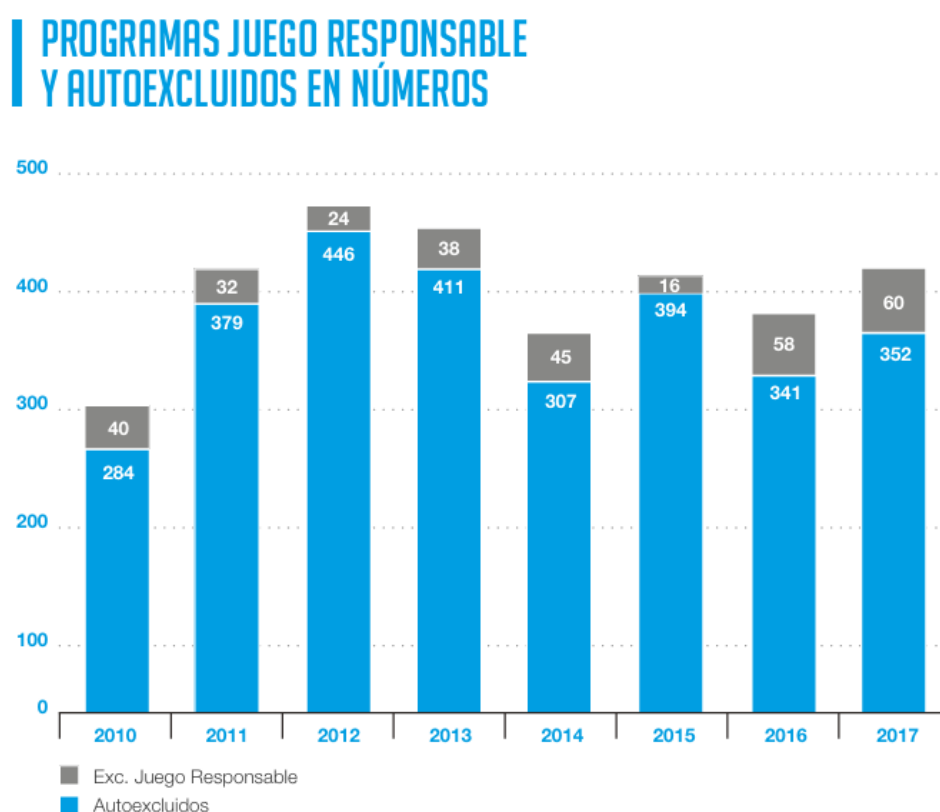


Fuente: Reporte de sustentabilidad Casino Santa Fe. Año 2019, p. 54

El casino City Center de Rosario, perteneciente a otro concesionario, formuló una política de juego responsable para las distintas salas de juego del mismo grupo económico a nivel nacional. En 2012 inaugura una página web (juegoresponsable.com.ar) donde ofrece asistencia a jugadores, material de consulta para las personas que atraviesan situaciones problemáticas con el juego y sus familiares y consejos prácticos para abordar los casos.

Por otra parte, durante el período los operadores del juego modelan las dimensiones y características del problema a partir de la producción de datos. La información sobre las consecuencias problemáticas del juego es marginal pero es esgrimida por los operadores para postularlo como un fenómeno marginal y que no manifiesta signos de crecimiento (Ver Imagen 12).

Imagen 12. Estadísticas de autoexcluidos y personas en el “Programa de juego responsable” de Casino de Santa Fe



Fuente: Reporte de sustentabilidad Casino Santa Fe. Año 2017

En el año 2019 el área de Juego Responsable de ALEA realiza la “Encuesta Nacional sobre el Juego Patológico”. En el diseño de la encuesta estuvieron involucrados funcionarios de las loterías de Córdoba y de Santiago del Estero de las respectivas áreas de juego responsable, médicos psiquiatras y psicólogos. La ejecución de la encuesta fue encargada a una empresa de consultoría privada. En el informe publicado por ALEA se plantea que la encuesta surge para llenar un vacío de datos fiables sobre el tema y con el objetivo de “conocer y medir la incidencia del Juego Patológico y a su vez

identificar aspectos derivados de los hábitos de juego en la República Argentina.” (p.2). Los resultados describen minuciosamente los hábitos de juego de las personas que juegan en la Argentina en relación con características sociodemográficas (edad, sexo, grupo socioeconómico, zona de residencia) y con el nivel de problematización de su práctica (social, en riesgo, problemático o patológico).

La manera en que se presentan los datos moldea la delimitación del juego patológico. Por ejemplo, cuando el análisis de las prácticas de juego toma como población de referencia al total de personas encuestadas —incluyendo a quienes no han jugado en los últimos doce meses—, la incidencia del juego problemático se calcula sobre una base ampliada que diluye su magnitud. Este modo de despliegue de los datos tiende a minimizar el problema, que adquiriría dimensiones considerablemente mayores si se mantuviera como población de referencia exclusivamente a quienes efectivamente participan en prácticas de juego. Esta operación metodológica habilita a los investigadores a concluir que “el 1,6% de los encuestados integra la categoría de jugador patológico, este resultado indica una tasa moderada a baja en la incidencia del juego patológico en el país en relación con la tasa de incidencia mundial que va del 0,2 al 5%.”¹⁰¹

En resumen, los operadores del juego en la provincia durante el período participan en la discusión pública acerca del juego como un problema. Como mencionábamos al inicio de este apartado, el juego como un problema de salud no es un asunto del que los operadores de juego puedan desligarse. En las distintas acciones que promueven para movilizar las aristas problemáticas del juego están integradas las formas de su neutralización. El juego patológico al mismo tiempo que es reconocido es representado como un fenómeno marginal y frente al que se implementan acciones activas para contenerlo.

4. El juego como un problema psico médico

El día posterior a la inauguración del casino, el diario La Capital recoge las declaraciones del arzobispo de Rosario, José Luis Mollaghan. El prelado señalaba que “hay que reflexionar sobre los aspectos positivos y negativos” de la instalación del complejo City Center y amplía:

si bien es "necesario que haya esparcimiento para la familia, hoteles, salas de convenciones y lugares para encontrarse, todas cosas muy positivas, también es cierto que mucha gente puede

¹⁰¹ La afirmación de que entre el 2% y 3% de la población padece de juego patológico se repite en varias habitualmente y está establecida como una verdad evidente, aunque no hayamos podido encontrar en este trabajo ninguna referencia a la fuente que construye esta cifra. Gusfield señala un proceso similar respecto a la cifra de 9 o 10 millones de alcohólicos que habitarían en los Estados Unidos y enfatiza el rol de esta cifra en la dramatización del problema del consumo de alcohol. En este caso, el porcentaje de jugadores patológicos, a pesar de ser el mismo tiende a ser elaborado por quienes lo despliegan en relación con las intenciones de dramatización o desdramatización del problema. Así por ejemplo, el diputado Fabián Peralta cuando busca ganar la atención pública traduce este porcentaje en frecuencias absolutas. En otras ocasiones, se acepta el porcentaje como pequeño pero la magnitud es compensando por el dramatismo de los casos.

mirar tanta abundancia con ojos extrañados; no es bueno aumentar lo superfluo, el lujo y lo superficial a costa de los que menos tienen" ("El casino ya es una realidad tras 45 años de marchas y contramarchas." La Capital, 11/10/2009)

En comparación con la etapa anterior, las declaraciones del representante de la Iglesia Católica matizan un posicionamiento intransigente contra el juego. Es una novedad que esta institución conciba, al menos parcialmente, "aspectos positivos" en los nuevos casinos representados como lugares de esparcimiento y de encuentro. Más adelante en la nota observamos otro deslizamiento discursivo que nos permite inferir la dirección en que los "aspectos negativos" del juego serán enmarcados en esta etapa:

Mollaghan también se refirió al fenómeno de la ludopatía como un aspecto negativo. "Sólo el que la padece sabe lo que se sufre, es difícil salir de una situación tan grave cuando se ofrece una tentación como la de jugar o la de usar una máquina tragamonedas. Y aquí no me refiero a los que menos tienen, cualquier persona puede padecer este problema", sostiene.

Consideramos que las declaraciones del arzobispo sintetizan un quiebre con respecto al período anterior en las coordenadas cognoscitivas y morales desde las que se enmarca el juego problemático. La "ludopatía" una categoría que retraduce los aspectos negativos del juego en términos sanitarios se expande y se estabiliza en esta etapa como el concepto a partir del cual se enmarca de manera predominante el juego problemático. Esto implica, como veremos a continuación un nuevo mapa de vinculaciones causales centrado en los procesos psicológicos, una nueva población vulnerable y una nueva cartografía política que tensiona la responsabilidad por hacerse cargo del problema entre distintos actores.

A continuación, caracterizamos lo que denominamos "marco de problematización psico médico" y señalamos dos "modulaciones" de este enmarcamiento donde por un lado los actores de la esfera política y, por otro, de la esfera comercial tensionan las interpretaciones respecto a la responsabilidad política sobre el problema.

4.1 Los marcos psico médicos. La problematización del juego en desde el prisma de la adicción

En este período, los problemas relacionados a los juegos de azar y las apuestas se vinculan principalmente con términos que remiten al campo de la medicina y la psicología como "patología", "enfermedad", "compulsión", "trastorno" y "adicción". La "ludopatía" -una innovación terminológica si se tiene en cuenta que la nomenclatura de los manuales diagnósticos es "juego patológico"- se asienta como un concepto que remite al juego problemático como un problema de salud. Los diferentes actores del período reconocen a la medicina y la psicología la capacidad de definir el

problema o, en los términos de Gusfield (2014), se los reconoce como propietarios del problema. Así un diputado entrevistado iniciaba la entrevista aclarando “de entrada” que no era “un experto desde el punto de vista ni desde la psicología, ni tampoco de las ciencias médicas” o también como un funcionario de LSF se excusaba de intervenir sobre casos de juego problemático aduciendo que no tenían capacidad porque no son un ente de salud.

En este período, los problemas del juego son enmarcados en las coordenadas de un “modelo médico” en el sentido que Conrad y Schneider lo definen respecto de las conductas desviadas:

[...] el modelo médico de la desviación sitúa el origen del comportamiento desviado en el individuo, postulando un agente o condición fisiológica, congénita, orgánica o, en ocasiones, psicológica que se supone que causa la desviación del comportamiento. El modelo médico de la desviación suele exigir, aunque no siempre, la intervención del personal médico con medios médicos como tratamiento para la «enfermedad» (Conrad & Schneider, 1992, p. 35)

En este caso, consideramos más apropiado referirnos a un “modelo psico médico”, ya que las teorías que los actores despliegan en este contexto, -si bien retoman la categorización médica básica que distingue estados patológicos de estados “normales”, califican al juego problemático como una patología y posicionan el origen causal en el individuo- enfatizan en la estructura causal del juego problemático las dimensiones psicológicas antes que otros procesos orgánicos, biológicos o neurológicos. Por marco de problematización psico médico, entendemos un esquema interpretativo sobre un problema que construye su estructura (definiciones, imputaciones de responsabilidad causal y política, relatos del problema) retomando categorías y narraciones típicas de las ciencias médicas y las disciplinas psi. Si bien es posible afirmar que en este período la problematización en torno al juego vira hacia este tipo de explicaciones, también señalamos que la manera en que se articulan estos elementos y las dimensiones que se enfatizan nos permiten reconocer divergencias debajo del gran paraguas de la “ludopatía”.

La “medicalización” del juego problemático no es una particularidad del caso santafesino sino que se engloba en un proceso histórico más amplio de medicalización de las conductas consideradas desviadas (Conrad & Schneider, 1992). El modelo adictivo es uno de los canales por los cuales se abre el camino del juego problemático a la medicalización. El problema de las adicciones -o más recientemente de los denominados consumos problemáticos-, principalmente a sustancias, es un problema instalado tanto a nivel público como a nivel de articulación de respuestas institucionales. Gusfield (2014) señala este proceso de asociación de un nuevo problema con lo conocido cuando analiza el conocimiento científico desde las herramientas del análisis literario:

Para poder crear conocimiento teórico y generalizable, el autor debe mostrar la semejanza entre los objetos específicos de su estudio y las categorías más universales de acontecimientos y de personas con los cuales el público ya está familiarizado. (p. 187)

En este sentido, sostiene que para enmarcar un nuevo fenómeno el conocimiento científico se apoya en “arquetipos”, “personajes” y “mitos” establecidos. La “adicción como enfermedad” es un mito altamente funcional en las sociedades contemporáneas (Davies, 1997). De manera esquemática, explica un comportamiento indeseable como consecuencia de factores que pueden ser internos o externos al individuo que escapan a su control volitivo. Así, habilita a los jugadores problemáticos a asumir la identidad de “enfermos” o “adictos”, lo cual los redime de la culpa sobre el origen de su comportamiento inadecuado y los hace acreedores del derecho a la asistencia (Rosecrance, 1985). La identidad de “ludópata”, sin dejar de cargar algún tipo de estigma sobre quienes la asumen, permite a las personas que atraviesan experiencias problemáticas con el juego rearticular su yo y sus relaciones interpersonales de manera más digna que otros modelos como el del “vicioso” que endilga una responsabilidad mayor a la persona sobre la conducta reprochable (Borotto, 2017).

Al mismo tiempo despliega un repertorio de acciones estructuras institucionales y actores que permiten gestionar el problema. Como mencionamos antes en el contexto de surgimiento del problema de la ludopatía existía previamente una red institucional en los distintos niveles administrativos para el abordaje de las adicciones sobre el que se monta el nuevo problema de la ludopatía como una variante de las adicciones en un contexto de expansión de la oferta de juego. Esta institucionalización previa también pone a disposición un conjunto de categorías y explicaciones que forman parte del acervo cultural de la población y que sirven de base para comprender este fenómeno emergente y también para darle respuestas. En este sentido, es usual el recurso a “otras adicciones” para describir la dinámica de la ludopatía:

La ludopatía es una adicción equiparable a otros consumos problemáticos como el alcoholismo o a la drogadicción. La excitación, la adrenalina, el olor de la sala de juegos, el temblor, el corazón que salta del pecho, son los signos de esa fuerza muy difícil de contrarrestar. El jugador compulsivo pierde dinero, seguramente bastante más que en otras adicciones y esto deviene en la pérdida de la confianza de los otros, los amigos, la familia, la valoración de sí mismo y el sentido de las cosas; perdiendo también la orientación de su deseo

Podríamos decir que es la palabra impulsión lo que sintetiza el campo de las semejanzas, lo común en todas las adicciones. La impulsión como aquello no domesticable, que no se puede convencer ni torcer mediante la voluntad. (Proyecto de ley de prevención y tratamiento de la ludopatía. Giustiniani, 2016)

Mientras que en el caso de la adicción a sustancias los consumidores persiguen el seudoplacer que puede acompañar a la experiencia, los adictos al juego se aferran a la frustración y al dolor. Convencidos de que finalmente ganarán, muchas veces debido a las promesas de la publicidad vuelven así a jugar para recuperar lo perdido, algo que rara vez ocurre. (Proyecto de ley para creación del programa provincial de prevención y tratamiento integral de la ludopatía. Bermudez, 2017)

Para comenzar a describir los elementos que componen este marco retomamos los procedimientos mediante los cuales la ludopatía se hacen públicamente visibles. Generalmente, las

pruebas sobre el problema del juego se recortan sobre los casos de individuos que en su involucramiento en la práctica de apuestas exceden límites económicos y temporales aceptados como racionales afrontando consecuencias cada vez más ruinosas en términos patrimoniales, relacionales e incluso legales. Los “ludópatas” son contruidos como personas fuera de control, cuya cotidianidad y su subjetividad se encuentran subordinadas a las apuestas. Ese involucramiento conlleva un malestar para el sujeto y una disfuncionalidad social.

Cuadro 1. El perfil del ludópata

El perfil de un ludópata

- Sólo quiere jugar. Tiene una obsesión permanente por el juego.
- No tiene límites. Juega más dinero de lo que tenía pensado y permanece más tiempo de lo que había planeado.
- Irritante. Cuando no puede jugar, se pone nervioso.
- Se aísla. Para dedicarle más tiempo al juego, sacrifica alguna actividad social, profesional o recreativa.
- Miente. Engaña a los miembros de su familia u otras personas para ocultar el grado de su problema para controlar su adicción al juego.
- Todo vale. Para financiar el juego puede cometer actos ilegales como falsificaciones, fraudes o robos. También está dispuesto a endeudarse con préstamos porque cree que la suerte va a estar de su lado y en un segundo podrá recuperar lo perdido.

Fuente: “Ludopatía, una enfermedad que crece pero el Estado no atiende”. El Litoral, 27/11/2011

La ludopatía incluye también un relato genérico. La lógica de involucramiento se describe a partir de una dinámica progresiva y fatalista, que empieza “como un juego”, una diversión, que se practica con amigos o familiares y que de manera inadvertida se convierte en un problema. En las narraciones más dramáticas “puede llevar a la locura, a la cárcel, al borde de la muerte o a la muerte misma”¹⁰².

Las personas que protagonizan estos hechos no actúan de manera voluntaria, sino que son objeto de la acción de la compulsión, el trastorno, la patología o patrones psíquicos menos específicos. De esta manera, instaura una dinámica causal innovadora respecto al juego problemático en comparación con período previos. La ludopatía enfatiza el rol de los procesos psicológicos del individuo como productores de este comportamiento. Las atribuciones causales sobre el juego problemático que se formulan desde este paradigma ubican su origen en un factor interno al individuo que se conceptualiza de diferente manera (padecimiento subjetivo, una enfermedad emocional). Las definiciones articuladas desde el psicoanálisis interpretan la relación problemática con el juego como “síntoma” de un padecimiento subjetivo. Así lo define una psicóloga social:

¹⁰² “El otro lado del Casino: cuando la adrenalina es fatal”. Redacción Rosario, 5/10/2009

El no poder dejar de jugar o no poder dejar de pensar en el juego es un síntoma. El juego no tiene una estructura patológica, porque allí no hay un agente causal epidemiológicamente hablando. Si pensamos en la tuberculosis, está el bacilo de Koch que bajo determinadas condiciones te infecta y ahí uno desarrolla una patología. Con el juego, no. Aquí estamos hablando de otra cosa, de un problema subjetivo. Es un síntoma de que algo en esa persona, subjetivamente hablando, no anda bien. Ahí hay algo que en términos de bienestar se está debilitando. (“En Santa Fe crecen las consultas por ludopatía todos los años”. Diario Uno, 25/5/2013)

En esta mirada el “problema subjetivo” explica la relación problemática con el juego, pero esta relación no es necesaria sino contingente. Responde a la historia particular de la persona. En la misma dirección, la Red de Ludopatía de Rosario afirma que “Cada sujeto tendrá una razón singular que lo lleve a esta compulsión.”¹⁰³, o el psiquiatra Carignano “[c]ada persona tiene una historia particular que lo ha llevado a entrar en ese tipo de adicciones, que no siempre es la misma, por eso el tratamiento para salir debe contemplar esas particularidades.”¹⁰⁴. En esta óptica la especificidad del juego problemático radica en que el malestar subjetivo se haya enlazado con esta actividad. Así lo explica Juliana Bottaini psicoanalista de la Red Ludopatía Rosario en una entrevista para los medios de comunicación:

“... en la adicción al juego no hay sustancia pero si hay algo interno [...] esta cuestión del goce tóxico es decir lo que permanece como tóxico no es el objeto, no es la droga no es el juego en sí sino es la relación particular que el sujeto entabla con eso, es la adherencia que el sujeto tenga con eso y cuando vos recién decías esto de tapar o... lo importante en la adicción [...] es descubrir a través de un tratamiento psicoanalítico qué función cumple para ese sujeto el juego [...] el para qué, el por qué, no, las causas no interesan tanto no, pero sí el para qué hace eso” (Entrevista en YouTube a directora Red de Ludopatía Rosario, 15/6/2019)

Jugadores Anónimos define a la ludopatía como una “enfermedad emocional” que en el caso de los jugadores se manifiesta mediante el juego. El relato de uno de sus participantes ilustra este posicionamiento:

A.B: ¿Y eso habrá tenido algún efecto, el casino digo, en que crezca la ludopatía?

J.: No, no, no. [Respuesta tajante]

A.B: ¿O la ludopatía ya está...?

J.: No, no, no. A ver, la enfermedad la tengo yo. No me la hace crecer una maquinita. Yo soy el que tiene un trastorno del control de mis emociones. Psiquiátricamente es eso. Entonces yo le pregunté al psiquiatra, porque yo fui una vez a un encuentro de... Bah, dos veces fui a Santiago del Estero, porque me encanta ese psiquiatra cuando se pone el tipo a decir... Y yo le mandé un papelito para decirle, ¿che es una enfermedad mental? Y no me lo contestó. Entonces después lo agarro solo y digo, “Che, ¿es una enfermedad mental?” “Sí, pero si lo digo se asustan.” Así me dijo directamente: “si lo digo se asustan”. Porque nadie quiere tener enfermedad mental. Ahí está el problemón de aceptar esto. Si a mi hijo le digo, “soy adicto”, “¡papá!” es qué es mi realidad ¿Qué querés que te diga? Que no lo soy, soy. Entonces yo soy el problema. Mi cabeza es el problema. No que me metan un casino, dos, tres, diez, o los que

¹⁰³ Fuente: <https://redludopatiarosario.wordpress.com/acerca-de/>

¹⁰⁴ “Ludopatía: aceptarla es la clave para salir”. El Litoral, 9/10/2014

sea. Yo soy. ¿Qué pasa? Si yo fuera normal, o voy en forma social, juego, sí juego. “Me dolió, oh, se va a la concha su madre.” No voy más. Me sacó la plata que tenía para... A mí no me importaba, yo tenía que conseguir de nuevo para volver a ir. (Entrevista a integrante de Jugadores Anónimos, 31/5/2022)

En sus distintas variantes, apostar sobre los límites racionales para una actividad de ocio y el sostenimiento de este comportamiento a lo largo del tiempo son definidos como la manifestación de una falla del sujeto para controlarse y, en consecuencia, como un fenómeno indeseable. La incongruencia entre el comportamiento y la conciencia del individuo otorga carta de ciudadanía a este fenómeno dentro de las categorías de compulsión, adicción, trastorno o patología¹⁰⁵.

La inscripción del juego problemático en el campo de la salud implica un rediseño de la responsabilidad política sobre el problema. En primer lugar, individuos que padecen la problemática son relevados de la responsabilidad sobre el origen del problema¹⁰⁶. Esto conlleva una disputa frente a otros enmarcamientos que lo inscriben en un territorio de la moralidad pura al calificar al juego problemático como “vicio” y a los jugadores como “viciosos”.

Pese a que la actividad es aceptada y promocionada socialmente, generándose una imagen de los Juegos de Azar como una actividad de ocio, diversión, distracción, asociada a la alegría y fortuna, debe cuidarse de no caer en erróneas explicaciones e intentos de atribuir la “culpa” del trastorno que estamos analizando al jugador, asignándole exclusiva responsabilidad por la enfermedad que padece. Lamentablemente esta infundada práctica suele manifestarse a nivel social al utilizarse el término “vicioso” para describir al enfermo. (Proyecto de ley de Prevención y Asistencia Integral de la Ludopatía. Susana García, 2012)

...eso también debería ser parte del trabajo de hacer por el Estado. Remarcar que es una enfermedad y las enfermedades, que yo sepa, son todas iguales, no es que una enfermedad merece un descrédito moral y otra no. Estás enfermo. Si estás enfermo, estás enfermo. ¿Qué vamos a hacer? Nadie se enferma porque quiere. Y eso todavía no está asimilado. Entonces, hay mucho pudor (Entrevista a Fabian Peralta, 14/10/2021)

La disputa con un paradigma moral radica en una interpretación diferencial de la responsabilidad del individuo sobre el problema. Los paradigmas psi promueven una mirada que releva a las personas que padecen la problemática de su responsabilidad sobre el origen de su padecimiento. No así de su responsabilidad sobre el abordaje de ésta. En este sentido interpelan a los individuos a reconocer su enfermedad como un aspecto clave en su trayectoria de recuperación y al trabajo sobre sí mismos a partir del involucramiento en espacios terapéuticos.

¹⁰⁵ Esta definición deslegitima cualquier racionalidad situada del involucramiento en las apuestas y desestima la posibilidad de comprender la lógica que este comportamiento puede ser racional en contexto y a partir de motivaciones determinadas.

¹⁰⁶ En el material empírico encontramos que incluso la ludopatía fungía como estrategia jurídica para relevar a los individuos sobre la responsabilidad sobre actos ilegales. (“El Dr. Agustín Addy, fundador del PRO entrerriano, reclama \$ 80.000 a Jorge Maldonado. Declaró que en su caso también se trataría del delito de estafa.”, El Litoral, 21/8/2012; “Apostó con plata del Estado pero lo absolvieron”, La Capital, 29/11/2013)

Desde Jug Anon aseguran que la enfermedad se puede controlar pero que todo depende de la aceptación y de la voluntad [...] “Hace falta valentía” (“Detener la compulsión por el juego y las apuestas”. La Capital, 23/5/2005)

“A-dicción significa que se deteriora la comunicación, no pudiendo expresar lo que se vive y siente. Por eso es de vital importancia, tanto para el adicto como para la familia, recuperar la palabra”, sostiene Presti. (““Me salva Dios o me salva el juego””. El Litoral, 6/10/2008)

Carignano destacó que sólo el 10 por ciento de los ludópatas reconocen su problema: “Es un porcentaje realmente muy bajo. Si no hay un reconocimiento, es muy difícil que haya un cambio”, continuó. (“Ludopatía: aceptarla es la clave para salir”. El Litoral, 9/10/2014)

Cuando vos tenés un paciente, un ludópata, cómo le sacás de la cabeza que... cómo movés algo para que él pueda empezar a hacerse otras preguntas sobre sí mismo, en lugar de preguntarle al azar, al número, sobre su destino, sobre qué va a hacer con su vida y demás porque la operatoria que se hace en el psicoanálisis es que el sujeto empiece a responsabilizarse de lo que hace y preguntarse por su deseo, por su vida. (Directora Red de Ludopatía Rosario, 15/6/2019)

La problemática es caracterizada como “silenciosa”, “tapada” o “tabú” lo cual le otorga una dimensión de peligrosidad mayor en comparación con otros fenómenos con los que suele emparejarse como el alcoholismo o el consumo de drogas. En este sentido, el reclamo público en los enmarcamientos psi, en homología a lo que solicita de los individuos, demanda a la sociedad la visibilización, la identificación o la toma de conciencia de la problemática.

La oferta de juego en este marco está desligada de la producción del problema. La expansión de los casinos, de la que todos los actores involucrados dan cuenta e incluso correlacionan con un aumento en las demandas de consulta, no funge como factor causal porque este, en última instancia, reside en el individuo. En este sentido, durante la entrevista con la presidenta de AIL se planteó el tópico de las intervenciones que proponen la abstención de la práctica de juego como método central en los tratamientos. Al respecto se produjo el siguiente intercambio:

Entrevistada: No, porque si no ponemos el carro delante del caballo, o sea, vos llegás a la sustancia por una problemática previa que no podés comprender de qué se trata, pero entonces quedás preso de un objeto que puede ser el objeto marihuana, cocaína, alcohol o lo que sea. Como una especie de alivio, salvación o lo que fuere de algo que vos no sabés qué te está pasando. Pero entonces, si vos lo pensás en términos epidemiológicos, no te cuadra. ¿Cuál es el agente causal? ¿Es la sustancia?

A.B: Claro, se piensa de esa manera, que la sustancia es el agente causal.

E: Claro, exacto. ¿Cuál es el demonio? Claro. Ese es el paradigma, digamos. Pensalo como te lo plantea la mayoría de la gente. ¿Dónde te lo va a depositar? ¿En el casino? ¿En la quiniela? ¿En la marihuana? ¿En el alcohol? ¿En la cocaína? No te lo van a depositar en el sujeto.

A.B: Vos dirías que, aunque cerremos todos los casinos el problema va a estar todavía.

E: Y de hecho, no teníamos acá casino y el problema lo teníamos. Claro, porque el origen está...

A.B: O sea, esto vendría a ser la concreción...

E: Exactamente ¿Qué hubo que no se puede resolver de otra manera? Que lo resolvemos a través de anclarnos en un objeto que nos transporta por un momento... (Entrevista a presidenta de la Asociación para la Investigación de la Ludopatía, 2/6/2022)

El malestar subjetivo, la “enfermedad emocional” o la “patología de base” del individuo puede “anclarse” de manera equivalente en una variedad de “objetos”. En este punto, estas perspectivas se hacen eco de la expansión de la oferta de juegos de azar pero no lo constituyen como un factor causal sino como un factor ambiental que hace más factible la manifestación del malestar interno. El problema en consecuencia se desliga de una especificidad asociada a los juegos de apuestas y, al mismo tiempo, se introduce una mirada que se enfoca en el sujeto y en la relación con el juego. Dicho de otro modo, lo problemático no es el juego sino el individuo y la relación que establece con la actividad. En la misma línea observamos que en las declaraciones públicas de distintos actores que contemplan este marco medicalizado del juego problemático, se desplaza a los casinos como causa del problema del juego patológico. Alfredo Cecchi, titular de la CAS-LSF mencionaba durante las Primeras Jornadas Federales de Juego Responsable:

“Con la existencia de más de 150 casinos en el país, tres de ellos instalados en la provincia, es como si la compulsión al juego corre el riesgo de expandirse o potenciarse. Nobleza obliga, la compulsión al juego no es sinónimo de casino. Pero es cierto que con estas casas de juego tan imperantes y convocantes, es probable que aquellas personas que tengan este problema de conducta o psicológico, sientan que ello puede atentar contra sí mismo y su grupo familiar”, mencionó el funcionario. (“Loterías de todo el país debatieron políticas para un juego responsable”. El Litoral, 17/4/2011)

El enmarcamiento psicomédico, si bien individualizante es su dinámica causal, no está exento de formas de generalización del problema y, por ende, de una capacidad de politización del malestar. Es usual encontrar referencias tanto a la idea de que se trata de un problema en expansión, que afecta a cada vez mayor cantidad de personas y a la responsabilidad del Estado de hacerse cargo de este problema. En la disputa por la “responsabilidad política” (J. Gusfield, 2014), es decir, por quién debe hacerse cargo de este, desplegamos las siguientes modulaciones sobre el marco psico médico del juego problemático.

4.2 Modulación 1. La ludopatía como problema de salud pública

El despliegue del juego problemático en las arenas legislativas adhiere a un enmarcamiento psico médico. Por ejemplo, los proyectos de ley relevados en este período retoman o refieren sistemáticamente a las definiciones del juego patológico codificadas en los manuales diagnósticos de enfermedades mentales. El punto en que se presenta una particularidad en los actores de la esfera político-legislativa radica en la vinculación causal entre la oferta de juego y el incremento del problema de la ludopatía. En uno de los primeros proyectos de ley provinciales relevados en el período el diputado Marin menciona:

Hemos creado - como Estado - entidades, capaces por sí mismas de ser generadora de adicciones, y no nos estamos dando una política para reparar aquello inconveniente que pudiera surgir [...] El Estado, ineludible tutor de la salud social, no puede estar ausente en la formación de políticas destinadas a controlar las adicciones que pudieran surgir de su seno. [...] Los legisladores no podemos soslayar el compromiso que tenemos de crear una política de estado destinada a responder anticipadamente a este problema, que paulatinamente, con el advenimiento de nuevas salas de juego en el territorio provincial, comenzará a crecer sin duda alguna. (Proyecto de ley de Prevención y atención de la ludopatía. Dip. Enrique Marin, 2008)

Esta formulación del problema imputa una responsabilidad política en el Estado en los dos extremos: por un lado, es el Estado el que permite la existencia de una oferta de juego y, por lo tanto, responsable del aumento de la ludopatía, por otro lado, la inscripción del problema en el campo de la salud implica una atribución de responsabilidad política sobre el Estado “ineludible tutor de la salud social”.

De la misma manera, se presentan ciertas características de la oferta de juego como la existencia de cajeros automáticos en las salas, los horarios de apertura o la dimensión y el tipo de publicidad como factores que convierten a la oferta en un potencial riesgo para la salud. En este sentido, el diputado Simoniello frente a la consulta respecto de uno de sus proyectos de ley declaraba en La Capital:

“Algunos dicen que para evitar el juego compulsivo sólo están los programas de concientización, creo que a veces hay que tomar medidas objetivas”, sintetizó Simoniello al fundamentar su proyecto de impedir la colocación de cajeros en las salas de juego y en sus inmediaciones ... Última bola. Para Simoniello los tiempos cambiaron. “La facilidad en el acceso y el bajo costo de las apuestas hace que el casino se haya generalizado”, dijo. “Poner cajeros es como instalar una casa de empeño al lado”, ironizó (“Piden que no haya cajeros en el casino y pondrán cuatro”. La Capital, 7/6/2009)

Las “medidas objetivas” atañen a la configuración de la oferta a la que se le imputa un carácter causal sobre el origen de una vinculación problemática con el juego. La configuración de escenarios que provoquen la ludopatía es imputada a la falta de regulación por parte del Estado. Simoniello en entrevista mencionaba estas características se contradecían la configuración de “lugares cuidados”:

... el tema del horario del casino para mí es nefasto 24 horas es nefasto por más que te que... te abran dos paños, que te cierren esto van a hacer lo que ellos quieren, pero estar abiertos 24 horas, esto va a tener que ver con la ludopatía y todo esto, el otro el tipo de juego cuáles son los que tenés abiertos no es lo mismo un paños que tener la maquinita con el cospel tiki tiki tiki y el otro el valor de la ficha, ese es un tema muy nuestro yo hice un análisis en aquel momento comparé el valor de la ficha con no me acuerdo si el kilo de carne, con el litro de leche cuando empezó resulta que el litro de leche o el kilo de carne había hecho esta curva (sube) y la ficha había hecho esta curva (baja) entonces ahí vamos a otra cosa cercanía, horario y un valor de ficha barato ¿qué significa? Permanencia, permanencia ¿qué genera la permanencia? el encierro, la abstracción de la realidad: la ludopatía. (Entrevista a Leonardo Simoniello, 8/3/2022)

La oferta de juego es entonces problematizada en términos sanitarios. El juego se convierte en un asunto público en la esfera política porque atenta contra el derecho a la salud de la población. Así lo grafica el mismo diputado cuando relata su iniciativa en contra de los cajeros automáticos en los casinos:

Cuando hay un bien protegido, y ahí volvemos a lo tuyo, como es la salud, el bien protegido está por encima de otros derechos preexistentes. Si yo tengo acá una industria y emano un gas que cuando me autorizaron yo no lo usaba o que ahora descubrí que trae cáncer, no sé, lo que vos quieras. El Estado puede decir, che, loco, mirá, está pasando esto. Nosotros no... Cuando te autorizamos, no previmos esto. (Entrevista a Leonardo Simoniello, 8/3/2022)

Y en la misma dirección argumenta Fabian Peralta:

Porque también en esto pasa en cierto modo parecido al tabaco, en el sentido de que está asimilado como un vicio, no como una enfermedad. No como una situación donde una persona no se puede controlar a sí misma, no puede dejar de jugar. Entonces ahí es donde el Estado tiene que proteger a esa persona su derecho, en este caso el derecho a la salud (Entrevista a Fabian Peralta, 14/10/2021)

La modulación del marco psico médico en las arenas políticas radica en la interpretación del juego problemático como una afrenta al derecho a la salud. Esto desencadena un proceso de “sanitarización” del juego problemático, como mencionamos más arriba, que superpone una capa de política sanitaria al problema psico médico. Al problematizar ciertos rasgos de la oferta como factores causales de la ludopatía este marco habilita la demanda de la intervención de actores públicos en tanto se les imputa la responsabilidad de proteger el derecho a la salud de la población. En la misma dirección, se matiza la individualidad del origen causal del problema que postula el marco psico médico al imputar una porción del origen del problema a los oferentes de juego.

4.3 Modulación 2. La mirada de los proveedores de juego. El juego como entretenimiento y la ludopatía como residuo

La Lotería de Santa Fe y los casinos fueron partícipes en la difusión del paradigma psico médico del juego problemático. Observamos que ambos actores presentan una visión convergente respecto al juego problemático. Conrad (2007) menciona que la medicalización de un asunto no es materia específica de la profesión médica. Los “motores” que movilizan el paradigma médico para enmarcar una situación pueden ser múltiples y perseguir intereses diversos¹⁰⁷.

De manera general, estos actores presentan una modulación diferente del problema de la ludopatía. En sus intervenciones enfatizan la dimensión lúdica de los juegos de azar y encuadran al juego patológico como una parte marginal del fenómeno más amplio del “entretenimiento”. Para los

¹⁰⁷ Por ejemplo, la industria farmacéutica promovió la medicalización de diversas situaciones hasta entonces consideradas como etapas normales del curso de la vida como la menopausia, la andropausia

oferentes de juego, el planteo de las problemáticas relacionadas al consumo de juego suele ser incómodo ya que implica asumir una dimensión negativa del fenómeno que de antemano tiene mayor pregnancia en las representaciones sociales sobre el juego¹⁰⁸. La entrevista con un funcionario de LSF dedicado a la gestión de casinos atravesó momentos tensos donde asumió una posición defensiva sobre las preguntas del entrevistador las cuales interpretaba como centradas en los “dime y diretes” antes que con él consideraba importante: “la acción del juego específicamente”. Una de las maneras en que los actores gestionan el cuestionamiento moral es la construcción del juego patológico como un fenómeno minúsculo:

F.: En el tema juego en esencia hay muchos preconceptos. Muchísimos preconceptos.

A.B: ¿Por ejemplo?

F.: Eso de hace bien o hace mal. ¿Me entendés? ¿Por qué digo que hay preconceptos? Porque la gente, a ver, porque automáticamente lo de hace bien o hace mal se relaciona con la parte que digamos de lo que ya no se llama, de lo que en algún momento se llamó ludopatía, hace muchos años que ya no se llama más.

A.B: ¿Se dejó de llamar así?

F.: Se llamó por una cuestión que termina siendo discriminatorio, es juego patológico en todo caso. Pero cuando hacés un análisis y te metés en la visión específica del juego patológico es absolutamente mínimo. (Entrevista funcionario LSF, 20/7/2022)

En los reportes anuales de Casino Santa Fe las políticas de juego responsable de la empresa describen el juego patológico en el mismo sentido:

Para la mayoría de nuestros clientes, el juego es una actividad recreativa, de entretenimiento y distracción, que no tiene consecuencias adversas. No obstante, somos conscientes de que una pequeña porción de esa población puede presentar efectos no deseados, como puede apreciarse, dicha proporción, en el gráfico de autoexclusión, motivo por el cual, enfocamos nuestros mejores esfuerzos en crear un ámbito adecuado para que nuestros clientes puedan disfrutar de los servicios que ponemos a su disposición de la forma más saludable. (Reporte de sustentabilidad Casino Santa Fe. Año 2014, p. 46)

Las declaraciones inaugurales de Luis Alfredo Cecchi en el 2011 durante las Primeras Jornadas Federales de Juego Responsable luego de asumir que “el desarrollo del mercado lúdico conlleva cosas positivas y otras no tanto” menciona a “la compulsión hacia el juego [...] definida como enfermedad por la Organización Mundial de la Salud” como un motivo de preocupación para la Lotería de Santa Fe. A continuación, delinea también la pequeñez del fenómeno:

Y en la tarea de desmitificar la cuestión del juego compulsivo, que –reitero– no ponemos en duda ni su existencia ni su importancia, debemos afirmar que epidemiológicamente no se podría decir que tenga una prevalencia significativa frente a otras cuestiones de la salud pública; pero aunque sean relativamente pocos los que lo padecen en mayor o menor

¹⁰⁸ En esta clave pueden ser interpretado también el difícil acceso a estos actores, por ejemplo, en el marco de esta investigación.

gravedad, debe el Estado asumir un rol activo como garante de la salud con un concepto integral y universal.

Para luego enfatizar que :

“en nuestro Programa de Autoexclusión, durante el segundo semestre de 2010 tuvimos un caso cada casi 20.000 ingresantes a los casinos, lo que dimensiona en su real significación el impacto de quienes asumen la necesidad de autoimponerse barreras a su conducta” (Revista REDES 7-11 p.7)

En la modulación del enmarcamiento de los oferentes de juego, además de describir el problema como “mínimo” se lo desliga en el orden causal de la actividad de los casinos. Se retoman elementos del marco psico médico que son puestos en primer plano como la idea de que el juego patológico es la manifestación de una problemática subyacente en la subjetividad del individuo. El mismo entrevistado de LSF, al relatar un caso donde se solicitó la auto exclusión mencionaba:

A ver, por lo que me decían, es una patología base que se descargaba entre otras cosas, entre otras cosas, en el juego también. Pero hacía infinidad de cosas. No era solamente eso (Entrevista funcionario LSF, 20/7/2022)

En la misma línea el vicepresidente ejecutivo de LSF durante el 2011 remarcaba la desvinculación existente entre la oferta de juego y la ludopatía, que responde a “problemas psicológicos” que encuentran en las apuestas una canalización circunstancial:

El funcionario admitió que “es muy difícil asumir” problemas psicológicos o de conducta, pero aclaró que ellos están “con o sin casino”. “Cuando no hay casino -ejemplificó-, puede haber un arma de fuego, alcohol, drogas o un auto a alta velocidad que es lo que dispara una conducta enfermiza. Eso es imposible para nosotros poder dimensionarlo. Cada persona llega en distinto tiempo a esa toma de conciencia y algunos, ni siquiera llegan; por eso viene la esposa o los hijos, a pedir auxilio”. (“Loterías de todo el país debatieron políticas para un juego responsable”. El Litoral, 17/4/2011)

La inespecificidad del juego patológico que mencionamos anteriormente borra su vinculación con el juego como origen causal del fenómeno. En este marco el objeto en que manifiesta el malestar es contingente y las causas últimas del problema se ubican en el sustrato individual.

Por otra parte, las políticas de Juego Responsable impulsadas por los actores comerciales operan una reconversión simbólica de los juegos de azar y las apuestas. Históricamente considerados un tipo de juego particular, peligroso, diferente a los demás, incluso indeseable, los operadores de juegos realizan un trabajo de encastre de los juegos en el universo del ocio al cual se le reconoce una función psíquica y social central en nuestras sociedades. El juego se retraduce en el concepto de “entretenimiento” que cuenta con una estima social y a la que se reconoce también un valor comercial. En el anuario de 2014 se define al entretenimiento como:

... una noción que va más allá del juego, donde buscamos brindar una experiencia más amplia y sana, en un ambiente agradable y seguro. Es el enfoque para que cada uno de nuestros clientes

perciban que todas nuestras propuestas están diseñadas para que pasen un momento pleno de diversión y de esparcimiento. (Reporte de sustentabilidad Casino Santa Fe. Año 2014, p.20)

El entretenimiento reencuadra el juego de dos maneras. Por un lado, lo diluye en una oferta de ocio más amplia. Por ejemplo, es usual que los representantes de los casinos enfatizen en que su oferta “es más que solo juego” aun cuando, como se refleja en sus reportes de sustentabilidad, sus ventas están representadas casi en su totalidad por las ventas del casino¹⁰⁹. Por otro lado, separa a los juegos de azar de su dimensión problemática al construirlo como un fenómeno lúdico. En este sentido, se vincula el juego a valores morales positivos relacionados al universo más amplio del entretenimiento y el ocio. En este sentido, al referirse a sus políticas de juego responsable, el casino resalta el carácter “recreativo”, “divertido”, “saludable”, “libre”, “placentero”, “opcional”, “social”, “protegido”, “seguro” de su oferta de juego y lo define como una “distracción”, un “entretenimiento”, una actividad “sin consecuencias adversas”, promotora del “esparcimiento”, la “socialización” y la “integración”. En contraposición, una porción (siempre pequeña) de las personas que juegan puede “presentar efectos no deseados”, “efectos nocivos [de] la participación desordenada o excesiva en los juegos de azar” definidos como juego “irresponsable”, “inmoderado” o “compulsivo”¹¹⁰.

Si en el período anterior el juego encontraba un resquicio moral estrecho para su práctica en relación con las prácticas turísticas, el marco psico médico otorga un derecho de ciudadanía completo a la práctica de apuestas a condición de que se mantenga en el área delimitada como una práctica “saludable”. En consecuencia, aunque las definiciones en este universo suelen enfocarse en la caracterización del juego patológico, es central analizar relacionalmente estas definiciones con las de juego y jugador normal que suelen quedar implícitas. El juego problemático se presenta como el reverso de los ideales del consumidor soberano y racional (Reith, 2007a). En contrapartida, quien logra ajustar su comportamiento a los límites materiales y morales que le impone su situación es considerado un jugador “responsable”. La ludopatía supone entonces el desajuste entre la conducta y el molde de la conducta racional y socialmente establecida. Los parámetros de la conducta racional no son generales, sino que se deben definirse en función del presupuesto, el tiempo y la autopercepción de cada sujeto. La distinción entre juego normal y patológico es una herramienta cognoscitiva que los operadores de juego retoman, enfatizando en el primero por sobre el segundo. El juego patológico es un marco crítico que los operadores no pueden ignorar pero que neutralizan a partir de su reducción, es decir, su presentación como un fenómeno pequeño y su enaltecimiento moral del juego entramándolo con la noción más amplia de entretenimiento.

¹⁰⁹ En el Reporte de sustentabilidad del año 2016 las ventas del casino representan un 91% del total de ventas. Estas aparecen en términos absolutos, limitando la estimación de la proporcionalidad de estas ventas en el total.

¹¹⁰ Young (2013) arriba a conclusiones similares respecto a la industria del juego en Australia

En resumen, en este período observamos un consenso general en la interpretación del juego problemático en clave psico médica. El reconocimiento de la comunidad científica del “juego compulsivo” legitima y otorga autoridad a su inclusión dentro de la categoría de problemas de salud. Sin embargo, dentro de este marco general distintos actores con diferentes intereses tensionan esta definición enfatizando dimensiones particulares que estructuran de manera dispar el problema. Concretamente, las modulaciones estructuran causal y políticamente el problema entre dos polos: uno que resalta el papel del individuo en el origen y la gestión del problema, otro que acentúa el rol de actores colectivos (principalmente el Estado y los oferentes de juego) promoviendo la politización en términos clásicos del problema.

5. La estabilización del marco psico médico

5.1 Las políticas sanitarias como dispositivo de articulación de compromisos

En el período analizado observamos algunos hitos político-institucionales que podríamos considerar como puntos de estabilización de la ludopatía como una categoría de acción pública. En el año 2009¹¹¹ la Lotería de Santa Fe establece un “Programa de Juego Responsable” que consiste en la implementación de una línea telefónica gratuita para la atención de consultas sobre juego problemático en el organismo de abordaje de adicciones dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, organiza una capacitación por parte del Ministerio de Salud a profesionales de las áreas de salud mental de los efectores públicos de la provincia para sensibilizar sobre la existencia de casos y modos de abordaje y, finalmente, pone en práctica la distribución de folletería en agencias de comercialización de juego y casinos de la provincia en los que “se desarrollan los conceptos de “juego medido y divertido” y pautas de comportamiento mínimas para lograr un “juego responsable”¹¹². En el año 2010 implementa el “Programa de autoexclusión” que permite a las personas solicitar la prohibición del ingreso a las salas de juego. En el 2011 se firma un convenio entre el Ministerio de Salud y la LSF para efectuar políticas de “Juego responsable”, que establece la designación de efectores públicos para la atención de personas con conductas problemáticas relativas al juego, la contratación de nueve profesionales para la atención y capacitación de las personas en situación problemática financiados por la LSF, la promoción de actividades culturales que fomenten los “aspectos saludables

¹¹¹ A partir del 2008 se produce un cambio político con la asunción del gobierno del socialista Hermes Binner. La doctrina socialista se opuso históricamente a los juegos de azar, por lo tanto, el contexto de apertura de casinos en la provincia colocaba en un lugar incómodo al partido frente al nuevo escenario, en tanto no era un proceso que pudiera detenerse ni tampoco reivindicarse.

¹¹² “Presentaron un programa para promover el juego responsable”. El Litoral, 14/4/2009.

del jugar”, la capacitación del personal de casinos, agencias, personal de la LSF y personal jerárquico en Juego Responsable.

En 2016 en Rosario se sanciona la Ordenanza N°9.626 que crea el programa de "Prevención y Atención de Ludopatía", que define a la ludopatía como una enfermedad referenciándose en las definiciones de la OMS y la APA. Los concejales fundamentan que “al ser reconocida como una enfermedad, quien debe dar una respuesta efectiva y concreta es el Estado”. La normativa asigna a la Secretaría de Salud de la Municipalidad de Rosario las tareas de: “concientizar a la sociedad en general a cerca de la problemática del juego compulsivo”; “brindar al ludópata y personas que lo rodea un espacio profesional para su atención terapéutica, con el fin de lograr la modificación de su conducta adictiva que le permita reinsertarse de forma normal en todos sus ámbitos”; prevenir problemáticas del juego patológico; generar datos y; capacitar a personal de salud.

En la ciudad de Santa Fe se crea el “Plan Municipal para la Prevención y Erradicación de la Ludopatía” mediante la Ordenanza N°12.432. También asigna a la Secretaría de Salud, en este caso de la Municipalidad de Santa Fe, la tarea de elaborar “campañas de concientización sobre la problemática de la ludopatía” y brindar “el tratamiento profesional de aquellos ciudadanos que así lo soliciten”. Asimismo, crea el “registro único de auto-exclusión voluntario”, la limitación de los horarios de apertura y la prohibición de la instalación de cajeros automáticos a “300 metros a la redonda de cualquier sala de juego o casino”.

Los proyectos de ley presentados en la legislatura para abordar la ludopatía durante este período desplegaban un repertorio de acciones similares a los expuestos hasta ahora. Por un lado, apuntan a limitar el involucramiento excesivo en las apuestas a través de la introducción de límites externos a la conducta mediante el cobro de entradas para el ingreso al casino y el aumento de los precios de la apuesta mínima, la prohibición de cajeros automáticos en las salas de juego, la limitación de los medios de pago electrónicos y el mecanismo de autoexclusión. En otro orden de acciones se busca “concientizar” a los individuos de los riesgos del involucramiento excesivo en los juegos de azar y puedan ajustar su accionar a las pautas socialmente deseables. En esta línea se proponen campañas preventivas y de concientización de la población en general, la inclusión de mensajes de advertencia en los juegos o la prohibición o limitación de la publicidad que promociona los juegos de azar. Finalmente, se busca establecer que el Estado tenga a disposición y otorgue acceso a los recursos necesarios para que el individuo modifique su conducta. En esta óptica, son líneas de acción comunes la formación de recursos humanos de la esfera sanitaria para la atención de la ludopatía y la accesibilidad del público a la atención terapéutica a través de una línea telefónica o de la disponibilidad de profesionales capacitados.

En consonancia con las conclusiones de Dubuisson-Quellier (2016) en la obra “Gouverner les conduites”, observamos que los instrumentos desplegados individualizan el blanco de la acción pública y pretenden, principalmente, modificar las condiciones de ejercicio de la elección individual como herramientas para el abordaje del problema. La autora distingue tres categorías de instrumentos de acción pública que sirven para agrupar las propuestas de intervención sobre el problema en este caso: 1) instrumentos de autocontrol que permiten a los individuos un retorno reflexivo sobre su propia práctica y evaluar los efectos de su conducta en relación a una escala común de prácticas consideradas deseables; (campañas de concientización y prevención; promoción del “juego responsable”; limitación de publicidad; mensajes de advertencia; trabajo terapéutico) 2) instrumentos que modifiquen la arquitectura de las decisiones limitando el acceso a ciertas posibilidades, incluso forzando ciertas elecciones, o dirigiéndolas con suavidad a través de la competencia e; (autoexclusión; limitación de acceso al dinero;) 3) instrumentos que trabajan sobre la racionalidad de los individuos convirtiendo a algunas opciones más racionales en términos instrumentales (cobro de entradas a casinos, precios de las apuestas). De manera general observamos que los mecanismos de intervención que se articulan a partir del enmarcamiento psico médico del juego problemático se orientan al trabajo sobre o mediante las conductas de los individuos como forma de abordaje.

5.2 Una nueva población vulnerable: el jugador sin atributos

Por otra parte, las acciones están orientadas hacia una población que se redefine a la luz del paradigma psicomédico. Si en la etapa anterior las poblaciones vulnerables respecto al juego eran representadas en relación con las propiedades socio económicas, en esta etapa estas características pierden peso explicativo. Cualquier persona es potencialmente un jugador problemático. Esto no implica que el grupo económico de pertenencia desaparezca de las coordenadas cognoscitivas para pensar una relación problemática con el juego, pero se convierte en un factor que agrava una situación antes que un factor que configure inherentemente una relación indeseable con el juego. En otras palabras, el juego no es problemático porque lo practiquen los pobres, sino que la pobreza configura un escenario de vulnerabilidad mayor para los ludópatas. El diputado Fabian Peralta responde en entrevista:

A.B.: ¿Y estos grupos [de menores recursos] te parecen que son particularmente vulnerables a los problemas con el juego?

F.P.: No me parece que sean particularmente... No, no, me parece que vos podés, digamos, problemas de juego tienen... La gente que yo te digo que se referían a haber perdido campos era gente de mucho dinero. No me parece que esté vinculado. Sí, pero ya entrando a hilar muy fino, me parece que tienen alguna dosis de resignación, digamos. Aunque no derive ... Yo creo que la persona que tiene un comportamiento adictivo no tiene que ver con su condición social. Sí, por supuesto, los sectores más bajos son los que tienen derechos más vulnerados, por lo tanto, cualquier cosa impacta de manera más contundente. Una gripe impacta distinto a una

persona que vive mal, que tiene su casa que no reúne condiciones mínimas. (Entrevista a Fabian Peralta, 14/10/2021)

En la interpretación del legislador, la “condición social” no explica el comportamiento adictivo, los cuales existen en todos los sectores sociales, incluso entre los grandes propietarios. Sin embargo, los sectores de menores recursos interactúan de una manera particular con la enfermedad en general porque “hasta una gripe” impacta de manera diferencial en quienes se encuentran en una condición de vulnerabilidad. Una profesional de la salud también desestima la clase social como variable relevante frente a la problemática:

A.B: Por eso pienso, ¿habrá algunos grupos que sean más vulnerables a tener problemas con el juego que otros? ¿Cuáles serían? ¿Cuáles te parecen los grupos?

E.: Sí. Pero... No, no podemos hablar de los grupos. No.

A.B: Porque hay gente que dice las personas que tienen una situación socioeconómica peor tienen más tendencia a vincularse problemáticamente...

E.: Qué te lo muestren

A.B: Para vos, ¿eso no sería una relación que...?

E.: No. Eso es lo mismo que decir que el consumo de sustancias en términos abusivos de determinada sustancia tiene que ver con, o lo ligás a una determinada condición social. Eso no es verdad. Nadie te lo puede asegurar en una investigación seria. No, si querés vemos. Porque de eso sí podemos hablar con datos concretos.

A.B.: Sí, yo lo pienso por los discursos sociales que andan dando vueltas.

E.: Muchísimos.

A.B.: Vos no estarías de acuerdo con eso

E.: No, para nada. Porque el problema vincular puede estar en, puede ser, digamos, transversal un montón de... Es que es transversal, porque la problemática es transversal, porque la problemática no tiene que ver con clases sociales. Sí podemos, en cada situación especial y particular, ver algunos aspectos. Pero Astor, puede que aquí haya un montón de personas que estén dentro de tu misma clase social, que tengan una cuestión de género semejante, una cuestión de edad semejante. Que se yo. Un montón de factores coinciden de esos semejantes. Y cada uno es el punto de llegada de una historia que es particular y que la transitó desde experiencias que son irrepetibles. (Entrevista a presidenta de la Asociación para la Investigación de la Ludopatía, 2/6/2022)

La ludopatía es interpretada a la luz del marco psicomédico como un fenómeno independiente de las “clases sociales” u otras variables que puedan constituir grupos vulnerables en vinculación con atributos diferentes de la propia enfermedad (género, edad, región geográfica, etc.). La población se amplía -a partir de ahora los jugadores problemáticos pueden originarse en cualquier estrato social- haciendo que la amenaza se generalice, pero al mismo tiempo la desancla de cualquier otra identidad (autopercebida o impuesta) que pudiera darle un basamento que posibilite su colectivización.

La imposibilidad de forjar una vinculación causal entre un agente externo causante de un daño y el padecimiento del jugador patológico puede relacionarse con la limitada capacidad de la ludopatía como problema y los ludópatas para generar instancias de reclamos o de reivindicación de reparación en este período. Esta arquitectura causal deshabilita, por ejemplo, la figura de “víctima” que tiene gran potencial en la movilización pública del padecimiento en las sociedades actuales (Schillagi, 2018). La

constitución de una identidad pública como “ludópata” no parece constituir un espacio para formular reivindicaciones o reclamos públicos si la comparamos con lo que sucede en relación a otras patologías o padecimientos (Das, 2008). Los “Jugadores Anónimos” son el único colectivo que se conforma con relación a su padecimiento con el juego. Sin embargo, su enmarcamiento del problema centra su acción sobre la transformación de su subjetividad mediante la abstinencia de juego y no identifica instancias colectivas, de hecho las rechaza, a las cuales formular reclamos o demandar reparaciones.

5.3 La ludopatía como un “problema público-privado”

La configuración del juego como un problema psico médico conlleva una transformación en la lógica de las políticas públicas destinadas a darle una respuesta. En este sentido, y a pesar de que en el período no se convierte en un tema central en las agendas públicas, la ludopatía interpela a actores colectivos como responsables de proveer soluciones. Un aspecto novedoso radica en el objeto y el formato de las políticas ya sea estatales o empresariales para abordarla. El paradigma psicomédico conforma la población vulnerable como un colectivo de individuos singulares cuyo rasgo característico es el padecimiento de una enfermedad cuyo origen se ubica en una dimensión interna. En conexión, las políticas propuestas se concentran en proveer a los individuos de herramientas para modificar su conducta a partir de un trabajo del individuo sobre sí mismo mediante el autocontrol o las intervenciones terapéuticas. En este sentido, la política pública ya no es plenamente responsabilidad del Estado en cuanto a su ejecución, sino que prevé una coproducción entre las instancias colectivas y un individuo que debe ejercer activamente su derecho y activar los recursos que se le ofrecen para trabajar sobre sí. En este sentido, lo observado confluye con la definición de Erik Neveu de un “problema público-privado”:

“(…) Situaciones respecto a las cuales el carácter doloroso e inaceptable no es puesto en discusión, incluso es resaltado, de manera que se constituyen en problemas... pero en problemas de los cuales la solución requiere una acción de sí mismo, sobre sí mismo, eventualmente acompañada de una asistencia en términos de asesoramiento o de terapia.” (Neveu, 2017, p. 17)

La psico medicalización del juego problemático también desplaza el área de intervención sobre el problema. Si otros paradigmas interpretativos consideraban la restricción de la oferta como la manera de evitar el problema, el modelo psicomedicalizado desplaza el terreno de intervención hacia la psiquis y el comportamiento del individuo. La caja de herramientas para trabajar sobre la problemática se orienta tanto a generar una transformación en la conducta de las personas “desde afuera”, mediante medidas de autoexclusión de las salas de juego o la limitación del acceso a dinero, como “desde adentro” mediante una toma de conciencia y un trabajo sobre la subjetividad. El problema encuentra se despliega en el espacio psíquico de los individuos -cuyos atributos estructurales le han sido extirpados- y es en esa dimensión donde debe librarse la batalla.

Este esquema de vinculación entre los problemas sociales y los abordajes colectivos donde los problemas son públicos pero las responsabilidades privadas, puede ser asociado a transformaciones sociales y políticas más amplias. Denis Merklen (2013) señala una mutación en la relación entre la sociedad y el Estado que se da al calor del predominio político y cultural del neoliberalismo: mientras que las políticas sociales clásicas, propias del Estado de bienestar, apuntaban a modificar las “reglas del juego” institucionalizando regulaciones sociales y protecciones, en las sociedades neoliberales actuales predominan las “políticas del individuo” que se plantean el trabajo sobre la subjetividad individual para “activar” a las personas, restaurar su autonomía y “rearmarlos” para retomar su proyecto individual de vida. El proceso de psico medicalización del juego que observamos en este período guarda una afinidad con este proceso. Si bien permite reivindicar la legitimidad del padecimiento, “des-responsabilizar” políticamente al individuo sobre su origen y movilizar -al menos parcialmente- el problema como tema de incumbencia pública, al mismo tiempo individualiza sus abordajes. En este sentido, la medicalización tiene en este caso un efecto ambivalente respecto a la politización del tema: en un extremo, el reconocimiento médico le da derecho de ciudadanía en la agenda pública y política, en el otro, construye una intervención centrada en la subjetividad individual.

6. Conclusiones del capítulo

El recorrido por el período posterior a la legalización e instalación de casinos nos permite afirmar que se produce una reconfiguración de en la estructura del juego como problema público. En el primer período, la problematización del juego se produjo con relación a su desarrollo fuera de los canales oficiales que el Estado preveía, por un lado, y a su vinculación con los pobres como un público vulnerable. En este segundo momento, la configuración como un problema de la esfera psico-médica transforma las coordenadas cognoscitivas y morales del problema. En estas nuevas coordenadas, el juego se vuelve problemático en tanto atenta contra uno de los valores centrales de la sociedad actual: el derecho a la salud. Pero al mismo tiempo se convierte en un fenómeno socialmente aceptado.

Para que ello suceda, en primer lugar, se produjo una transformación en la escena lúdica de la provincia. Los casinos aparecieron como actores económicos, sociales y políticos relevantes en las localidades en que se instalaron. En paralelo, surgieron nuevos actores sociales del campo médico psi pero también del campo legislativo que tematizaron públicamente el emergente problema de la ludopatía. Los actores de la esfera comercial del juego se vieron interpelados y se involucraron en las definiciones del juego problemático. Como rasgo general, la propiedad sobre el problema se desplazó desde las instituciones religiosas que, en comparación con el período anterior tuvieron una gravitación prácticamente nula sobre la definición pública del juego, a manos de las profesiones psico médicas.

Asimismo, la construcción de datos estadísticos fue un recurso transversal que los distintos actores implementaron para hacer valer su mirada sobre el fenómeno.

Como marco general del juego problemático se impuso un paradigma psico médico. Desde este marco el problema se estructuró principalmente en torno a categorías, diagnósticos y definiciones provenientes de la medicina y de la psicología. En este esquema, los procesos psicológicos del individuo tienen un peso determinante en la explicación causal del fenómeno. En cuanto a la responsabilidad política, esta es objeto de disputas que dan lugar a modulaciones: mientras los actores del campo político legislativo atribuyen responsabilidades tanto en el origen como en la gestión del problema a instancias colectivas (principalmente al Estado y los oferentes de juego), los actores del campo comercial enfatizan en la dimensión individual del juego problemático tanto en el origen como en la responsabilidad de gestionarlo.

Las políticas públicas articuladas bajo este paradigma estabilizan el marco psico médico y configuran un problema público híbrido que al mismo tiempo que es reconocido como un objeto de intervención de los poderes públicos, interpela e incluso exige a los individuos un involucramiento en la gestión del problema. De manera subyacente, las tensiones de este período condensan disputas ideologías más generales que atañen a la libertad individual, la moral sanitaria y al papel del Estado frente a los problemas colectivos.

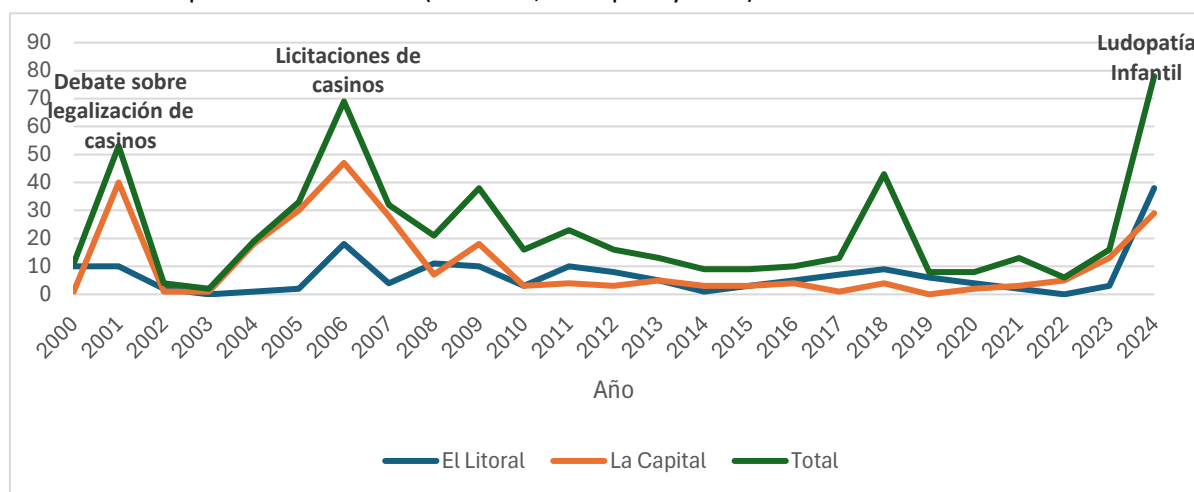
CAPÍTULO III. Tercera etapa. La ludopatía infantil y adolescente como problema público en la era digital

1.Introducción

En este capítulo abordamos el tercero y último período de la problematización pública de los juegos de azar y las apuestas en Santa Fe. Continuando la metáfora fluvial con la que iniciamos los capítulos anteriores, si la primera etapa se caracterizó por un período corto en el que creció y se agitó el oleaje en la superficie del problema a partir de la iniciativa de legalizar los casinos y la segunda estuvo dominada por movimientos lentos en las corrientes profundas que sólo tuvieron manifestaciones aisladas y esporádicas en el plano público, esta etapa se caracteriza por un movimiento intenso y explosivo, como el que puede desatarse con una tormenta. En efecto, la ludopatía infantil se convirtió en uno de los principales problemas en la agenda pública nacional y provincial en el año 2024.

Desde los años posteriores a la pandemia se produce una progresiva tematización pública de los juegos de azar y apuestas, principalmente a raíz de la expansión y la creciente visibilidad de este mercado en su formato virtual. Puntualmente, en el año 2024 el problema de la ludopatía infantil y adolescente se convierte con una velocidad inusitada en un problema central de la agenda pública (Gráfico 4).

Gráfico 4. Cantidad de artículos periodísticos que tematizan los juegos de azar y las apuestas relevados en el período 2000-2024 (El Litoral, La Capital y total)



Fuente: elaboración propia

La preocupación respecto a las apuestas en niños/as y adolescentes se instala en la cotidianidad del diálogo público: los medios de comunicación se poblaron con relatos de casos

dramáticos y entrevistas a expertos¹¹³, los ámbitos legislativos nacionales, provinciales y locales se colmaron de proyectos que se proponían dar respuesta a este problema, los gobiernos de las distintas jurisdicciones -a la vez beneficiarios económicos y reguladores de la industria del juego- lanzaron campañas de concientización y ensayaron medidas para detener el problema y las publicidades de las casas de apuestas online y loterías incorporaron mensajes dirigidos a los menores de edad instándolos a no apostar. La perplejidad del público respecto a un fenómeno percibido como amenazante, omnipresente y en crecimiento vino a la par de una amplia preocupación pública y un proceso social de demanda de explicaciones y soluciones.

Si al comienzo caracterizábamos a un problema público como situaciones definidas colectivamente como insatisfactorias, extendidas en la sociedad, que pueden ser cambiadas y frente a las que “alguien debe hacer algo”, es en esta etapa que las apuestas y los juegos de azar adquieren todos los rasgos de estos objetos sociales. A continuación, nos proponemos desandar el proceso a partir del cual el problema de la ludopatía infantil se configura como un problema público. Para ello retomamos la hoja de ruta que estructuró los capítulos anteriores: en primer lugar, nos ocupamos de identificar a los actores sociales que movilizan definiciones públicas respecto a los juegos de azar y describimos las operaciones que llevan adelante para promoverlas; en segundo lugar, reconstruimos los marcos de problematización pública de los juegos de azar y las apuestas enfatizando las particularidades que adquieren en esta etapa y; finalmente, exploramos los mecanismos de estabilización de los marcos de problematización a partir de su institucionalización como política pública a través de la sanción de una ley.

2. Las mutaciones del juego como problema: de disputa del campo político a problema de la sociedad

El año 2020 implicó un parteaguas en la historia mundial. La pandemia por COVID-19 originada en Wuhan, China, trajo aparejadas consecuencias en todas las esferas vitales de la población a escala global. Las políticas para enfrentar la crisis sanitaria se basaron en medidas restrictivas a los desplazamientos físicos que fluctuaron entre formas más o menos severas de control según las estrategias sanitarias de los distintos países o la progresión de los indicadores epidemiológicos en distintos momentos. Argentina, implementó a partir de marzo de 2020 estrictas medidas de

¹¹³ El interés público en el trabajo de investigación de este autor es un síntoma. Durante este período participé en distintas instancias de debate público sobre la ludopatía infantil y adolescente. Fui invitado a una audiencia pública desarrollada en la Cámara de Diputados y Diputadas para exponer aportes para el diseño de políticas públicas, me fueron solicitadas intervenciones escritas en diferentes medios, fui entrevistado por medios gráficos, radiales y televisivos locales e incluso nacionales para opinar sobre el tema. En la sección metodológica de la introducción ofrecemos algunas reflexiones.

confinamiento. El Decreto de Necesidad y Urgencia 260/2020 del 12 de marzo decretaba la emergencia sanitaria a causa de la pandemia por COVID-19 y habilitaba la suspensión de los eventos y actividades que implicasen la conglomeración de personas (Artículo 18). Con el rápido agravamiento de las variables epidemiológicas el 20 de marzo se decretó el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) a través del DNU 297/2020 que determinaba el confinamiento de toda la población en sus residencias y la prohibición de circulación con la excepción de determinadas actividades y servicios considerados “esenciales”, principalmente relacionados a la asistencia sanitaria y a la alimentación.

Entre las infinitas consecuencias inesperadas de la pandemia la reconfiguración del mercado de los juegos de azar y las apuestas en la provincia de Santa Fe fue una de ellas. Si bien otras jurisdicciones como CABA (2019), Pcia. de Buenos Aires (2018) o Córdoba (2019) habían sancionado previamente leyes para regular el mercado emergente de las apuestas en línea, en Santa Fe no había existido un debate en torno a este mercado en expansión a escala global. Los casinos de la provincia debieron suspender intempestivamente su actividad comercial por las medidas de restricción sanitarias. Si bien en un comienzo los cierres de los casinos se estipularon por 15 días, la progresión de la pandemia hacía prever que la interrupción de las actividades se extendería por un plazo incierto. En el Decreto 324/20 del 8 de abril que prorroga las medidas de aislamiento, en su artículo 3 extiende el cierre de casinos y bingos establece la posibilidad de autorizar el juego online.

Lo establecido en el Decreto provincial 324/20 en una simple oración “La Caja de Asistencia Social - Lotería de Santa Fe podrá autorizar la modalidad de juego on line, en la medida de la disponibilidad de los sistemas”¹¹⁴ permitió a la Caja de Asistencia Social – Lotería de Santa Fe iniciar diversos procesos administrativos que concluyeron en la habilitación de la oferta de juego online mediante el Decreto 998/2020 del 21 de septiembre. La oferta de juegos de apuestas de manera remota mediante plataformas virtuales y sitios web es definida como una “modalidad complementaria” de la oferta física de juego y de esta manera se expide una autorización a los operadores que ya tenían una licencia para la explotación física de juego¹¹⁵. En este sentido, los juegos que se habilitan a través de medios virtuales son los mismos que los operadores podían ofrecer

¹¹⁴ Este decreto fue cuestionado durante una interpelación al Vicepresidente Ejecutivo de CAS-LSF en la Cámara de Diputados y Diputadas durante el mes de diciembre de 2024. El entonces diputado Maximiliano Pullaro sostenía que fue publicado de manera posterior a la fecha oficialmente consignada para apuntalar legalmente los procesos administrativos que la CAS-LSF inició para otorgar licencias de juego online a los concesionarios de casinos de la provincia.

¹¹⁵ Las empresas licenciatarias eran dos: el grupo Boldt que tenía las concesiones del casino de Melincué y Santa Fe y el grupo Casino Club S.A concesionario del casino de Rosario. Las dos plataformas que se habilitaron a partir de este decreto fueron Bplay, propiedad del grupo Boldt y City Center Online de Casino Club.

físicamente, lo cual excluye a las apuestas deportivas que constituyen una porción importante de este mercado emergente¹¹⁶.

En sus considerandos, las resoluciones de LSF que aprueba el mencionado decreto señalan que entre la fecha en que se celebraron los contratos (2006) y la actualidad “la tecnología en materia de juego ha tenido una evolución sustancial, principalmente en cuanto a la modalidad del mismo, imponiéndose el juego on-line”, que es “necesario” que el “Estado provincial absorba” este tipo de apuestas para evitar que se orienten a “otras jurisdicciones o a sitios web no oficiales, con la consecuencia de la privación de recursos para sus cometidos públicos”. Aunque no se excluye una respuesta represiva a la proliferación de actividades ilegales se propone incorporar otros métodos para su control, principalmente la “la incorporación a la oferta oficial de juego” frente a una práctica que se define como “impuesta socialmente”. De manera similar a los argumentos que dieron lugar a la oferta física, se establece que las recaudaciones de las apuestas tienen como destino “cumplir los cometidos públicos, en especial para la protección de diversos derechos sociales” y agrega que “una somera lectura de estas finalidades que ha contemplado el legislador como destino de lo que se recauda en apuestas oficiales, dan cuenta de la íntima relación que hoy entre la asignación de los fondos y las acuciantes demandas de orden social, en manifiesta expansión”. Las justificaciones para otorgar a los casinos el derecho de explotar las apuestas online guardan una significativa similitud con los argumentos movilizados para habilitar el juego presencial: apuestas que se imponen como una realidad con la consiguiente pérdida de recursos para la provincia a manos de otras jurisdicciones y actores ilegales, la necesaria insuficiencia de una respuesta represiva, los destinos moralmente loables de las recaudaciones que devienen de la explotación comercial de las apuestas. A estas se suman la situación coyuntural de las restricciones sanitarias que afectan el funcionamiento de estos complejos.

2.1 El juego online como herramienta de impugnación política

2.1.1 Denuncias a la legalización por decreto del juego en línea en Santa Fe

La habilitación del juego online que describimos antes fue un acontecimiento que desató una disputa entre actores del campo político. Diputados de la Unión Cívica Radical radicaron una denuncia penal contra el gobernador Perotti en tanto argumentaban que decreto era ilegal y expresaban en la denuncia que “atrás de una concesión ilegal se esconde un negociado o un hecho de corrupción”. En la denuncia el juego online se postula como una actividad cualitativamente diferente del juego presencial, argumento que subyace las diferentes denuncias de sectores políticos opositores contra la ampliación de las concesiones a los operadores de juego físico implementada por el oficialismo. Maximiliano Pullaro, diputado provincial, señalaba: “es un decreto hecho a oscuras, a espaldas de la

¹¹⁶ A comienzos de 2026, todavía no se licitó la explotación de este tipo de apuestas en Santa Fe.

Legislatura, de la sociedad" (El Litoral 30/10/2020) reactivando una narrativa ya presente en etapas anteriores que supone vínculos espurios entre la comercialización de juego y los administradores públicos.

La disputa prosiguió a través de organismos burocráticos del Estado. El Tribunal de Cuentas de la provincia realizó en el mes de septiembre una Observación Legal sobre el decreto que habilitaba el juego online en la que calificaba esta autorización como un exceso del Poder Ejecutivo respecto de las facultades que le otorgaba la ley de casinos. Posteriormente el poder ejecutivo reafirmó su postura a través del Decreto 1451/20 donde solicitó a este tribunal que retire las observaciones por “ilegítimas e improcedentes” y refutó las observaciones realizadas. En el terreno de las luchas interpretativas, el ejecutivo argumentaba que los juegos habilitados por el decreto se encontraban legalmente permitidos y lo que se autorizaba era una nueva modalidad de distribución a través de medios virtuales.

En ese contexto, los diputados Pullaro y Bastía se reunieron con el arzobispo de Rosario, Eduardo Martín, con el objetivo de analizar los “impactos nocivos del juego”. Posteriormente a la reunión donde discutieron un proyecto de ley destinado a crear un observatorio de juegos de azar y apuestas Pullaro declaró en los medios de comunicación:

Me preocupa la decisión ilegal de otorgarle el negocio del juego online a los casinos. La decisión del gobernador fue de espaldas a todos los controles justamente para evitar regulaciones. La acción de la provincia es un gran negocio oscuro, millonario, y es tremendamente favorable a la ludopatía. Todo auspiciado desde el gobierno (La Capital, 4/12/2020)

La línea argumental que asocia la habilitación de los juegos de azar a través de plataformas virtuales y el crecimiento de la ludopatía no tendrá mayor pregnancia durante el episodio, la cual queda solapada bajo otro tipo de acusaciones de irregularidades respecto a los criterios de adjudicación de las licencias y sospechas respecto a los vínculos entre el poder ejecutivo y los concesionarios.

En esta línea, la cámara de diputados y diputadas convocó -en una práctica poco usual- al Vicepresidente Ejecutivo de la CAS-LSF, Rodolfo Cattaneo, quien se presentó el 16 de diciembre frente a los legisladores. Las interpelaciones de esa jornada problematizaron el decreto que reglamenta el juego online imputándole irregularidades administrativas y aduciendo sospechas respecto a negociaciones secretas con los concesionarios de los casinos. En menor medida, se dirigieron cuestionamientos sobre la implementación de medidas de “juego responsable” en las plataformas de comercialización de juego y, de manera incipiente, problematizaciones sobre la posibilidad de acceso a las plataformas de los menores de edad. El Vicepresidente de CAS-LSF argumentó a lo largo de una audiencia que se extendió por tres horas la legalidad de las actuaciones y sostuvo que la decisión se

basó en la búsqueda de dar respuesta a un cambio en los “hábitos” de consumo de la población, que se encontraban usufructuados por una oferta ilegal.

A diferencia de las justificaciones movilizadas a comienzos de Siglo XXI para habilitar los casinos, en este escenario no es posible vincular la habilitación de juego con políticas de desarrollo de infraestructura turística. De esta manera, se quiebra uno de los diques de contención moral que describimos en la primera etapa y que radicaba en el distanciamiento físico del juego de la población. Este es un punto que explotan los críticos a la extensión de la concesión de los casinos al formato virtual que denuncian la ruptura de un consenso cristalizado a partir de la limitación de la propagación física del juego. En este sentido, el diputado Fabian Bastía, uno de los firmantes de la denuncia penal contra el gobernador Perotti declaraba:

Yo estoy en condiciones de decirle que la ley autorizó tres casinos y con esta autorización online que a usted le tocó llevar adelante pero que el gobernador, queda claro, ha impulsado el casino está en el millón quinientos mil o en el millón equis de hogares de los santafesinos, las 24 horas a tiempo completo, para todos sus habitantes de ese domicilio, de esa casa, de esa vivienda. (Diputado Bastía, Audiencia con Vicepresidente Ejecutivo LSF. 16/12/2020)

Si bien los medios de comunicación se hicieron eco de las denuncias, estas no logran una continuidad en la agenda pública ni tampoco cristalizan en consecuencias administrativas y/o judiciales y, finalmente, se consolida en los hechos una nueva trama normativa que inaugura el mercado del juego online legal en la provincia.

2.1.2 Vinculaciones de las redes de juego ilegal y actores políticos

En paralelo, la preocupación pública por los juegos de azar se cristaliza a partir de un escándalo político desatado a mediados de 2020 a raíz de la acusación dirigida a los fiscales Patricio Serjal -fiscal regional de Rosario- y Gustavo Ponce Asahad por el cobro de coimas a cambio de protección judicial a un empresario que organizaba una red comercial de juego ilegal. Este hecho derivó de la investigación sobre el asesinato producido a comienzos de 2020 en el casino City Center de Rosario, donde se detectaron vínculos entre los organizadores del ataque, vinculados a la organización criminal popularmente conocida como “Los Monos” y el Ministerio Público de la Acusación¹¹⁷. En la causa, el empresario Leonardo Peiti declaró que aportó 250.000 dólares para apoyar la campaña electoral del

¹¹⁷ En la noche del 11 de enero de 2020 dos personas que circulaban en moto dispararon contra el frente del casino. Uno de los disparos impactó en un concurrente que se encontraba en ese momento en un balcón del casino donde usualmente la gente sale a fumar. Enrique Encino, gerente bancario de 64 años falleció a causa del disparo. Las investigaciones posteriores determinaron que el ataque contra el casino había sido planificado por una organización criminal conocida públicamente como “Los monos” que, entre sus diversas actividades, comercializaba el cese del uso de la violencia que estos mismos grupos ejercían. Esta acción tenía un fin extorsivo contra el casino con el objetivo de obtener un rédito económico. Este evento fue principalmente enmarcado en las coordenadas del problema del narcotráfico que tiene gran pregnancia en el período como problema público para la ciudad de Rosario.

justicialismo en 2019 a cambio de la promesa de que se le otorgue la licencia para explotar el juego online. Posteriormente, las declaraciones del fiscal Ponce Asahad involucraron al senador del Departamento San Lorenzo, Armando Traferri, figura central en el armado político del justicialismo, a quien se acusó ser parte de la asociación ilícita que usufructuaba los beneficios del juego ilegal. La investigación judicial continuó, generando condenas para varios de los acusados. La indagación sobre Armando Traferri no avanzó, a pesar de estar imputado como “jefe de una asociación ilícita”, a causa de los fueros que le proporciona su cargo como senador departamental¹¹⁸.

Ambos episodios desarrollados durante el 2020 reflataron una vinculación histórica de los juegos de azar con actividades que afectan el orden público como los mercados ilegales o una trama de beneficios ilegales por parte de actores políticos. Sin embargo, estos episodios no suscitaron una reacción pública significativa y fueron neutralizados dentro del propio campo político. Para fundamentar esta afirmación podemos valernos de la falta de continuidad en la agenda mediática de los temas y las escasas consecuencias a nivel electoral, penal o administrativo sobre los actores políticos de estos sucesos¹¹⁹. Tampoco observamos que a partir de estos episodios se formulen impugnaciones directas a los juegos de azar y las apuestas como actividad, sino que aparecen instrumentalizados en tramas más amplias de cuestionamiento al campo político o como medio para generar acusaciones sobre adversarios políticos.

2.2 Una nueva configuración del problema del juego: ludopatía, nuevas tecnologías y jóvenes

2.2.1 La salud mental como problema emergente de la pospandemia

Por otro lado, en el debate público las cuestiones de salud mental, entre las que se incluyen las adicciones, condensan en parte las preocupaciones a cerca de las consecuencias del aislamiento durante el período de pandemia. En este marco el crecimiento de la ludopatía comienza a señalarse como un fenómeno emergente. En 2021 un artículo del diario El Litoral titulado “Abuso de alcohol, de psicofármacos y ludopatía, patologías que se dispararon en pandemia” exponía a partir de las declaraciones del titular de un centro de atención de adicciones que:

con los casos de ludopatía que recibimos “detectamos que son –en un gran porcentaje– personas que se encontraron encerradas, aburridas y con dinero que no habían gastado, con lo cual –en base a testimonios– se volcaron al entretenimiento online mediante apuestas o

¹¹⁸ “La condena contra Patricio Serjal a nueve años de prisión deja en una posición complicada al senador Armando Traferri”. Aire de Santa Fe, 7/11/2025.

¹¹⁹ Por ejemplo, el senador Armando Traferri, principal figura política involucrada en la trama de protecciones políticas del mercado ilegal de apuestas renovó su banca como Senador del Departamento San Lorenzo con un 42% de los votos en las elecciones del 2023, aun en un contexto de fuerte retroceso del partido justicialista a nivel provincial.

movimientos financieros en pos de ganar dinero fácil y rápido". Así, se les fue "disparando" una cuestión "problemática al respecto" ("Abuso de alcohol, de psicofármacos y ludopatía, patologías que se dispararon en pandemia". El Litoral, 26/4/2021)

En 2022 el diario La Capital publica un informe¹²⁰ a raíz del decimotercer aniversario de la inauguración del casino City Center de Rosario con el objetivo de realizar un balance de las consecuencias de su instalación. En tono sombrío, se narran principalmente consecuencias negativas como la vinculación de grupos criminales con servicios periféricos al casino (taxis, préstamos informales), abusos por parte del personal de seguridad sobre los asistentes e incluso sugiere una posible vinculación entre la radicación del casino y los aumentos en los niveles de violencia en la ciudad. La ludopatía es otro de los ejes a partir de los que se problematizan las consecuencias del casino. La nota "La ludopatía, esa enfermedad silenciosa que profundizó el casino" que se incluye en este informe inicia:

La ludopatía es esa madre que las tragamonedas le comieron "toda la guita" del tratamiento de su hijo. Es también ese repartidor de fiambres que "en un día" dejó la recaudación mensual de su negocio, así como ese vecino de Las Flores que dice concurrir asiduamente al casino porque lo tratan "como un señor".

La ludopatía es esa enfermedad que se "profundizó" con la inauguración del casino -en opinión de **Adrián Secondo**, director de la Red Ludopatía Rosario-, pero a la que el Estado provincial no le asigna "un presupuesto específico", según indicó el responsable de Lotería **Rodolfo Cattaneo**.

La ludopatía es esa enfermedad silenciosa de la que nadie habla pero todos conocen. (La capital, 16/10/2022, resaltado en el original)

En otra de las secciones del informe titulada "El juego de creerse millonario: una crónica desde las entrañas del casino" la autora narra: "**Por la adicción compulsiva al juego algunos apostadores, que pasan horas y horas en las mesas, recurren a los pañales geriátricos para no correrse al baño.**" (La capital, 16/10/2022, resaltado en el original). El dramatismo de los casos narrados se intersecta con la imputación de una inacción del Estado, en un contexto donde el casino es asociado positivamente con el incremento de la ludopatía.

Si por un lado observamos una continuidad en los marcos interpretativos del juego problemático en cuanto a su definición psicomédica y a las imputaciones de responsabilidad política al Estado sobre el problema, por otro, aparecen deslizamientos en las narrativas públicas que introducen la tecnología como factor determinan y a "los jóvenes" como nuevo público vulnerable. En una entrevista incluida en el informe una de las psicólogas que integra la Red de Ludopatía de Rosario menciona que "en esto de la pandemia ha habido una proliferación importante de la cantidad de consultas, sobre todo jóvenes y apuestas online". En estas declaraciones se evidencia la enunciación por parte de profesionales de la salud de un esquema interpretativo que irá ganando preponderancia

¹²⁰ Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/casino>. Consultado 11 de Noviembre de 2025

en el desarrollo de esta etapa: por un lado, el desplazamiento del problema de la ludopatía hacia el ámbito de las apuestas en línea como efecto de la pandemia y, por otro, la vinculación con un nuevo público vulnerable: los jóvenes.

2.2.2 La ludopatía al encuentro de una nueva población vulnerable: los niños/as y adolescentes

A mediados de 2023 observamos una profundización en la prensa de la problematización de los juegos de azar y las apuestas bajo el prisma del formato virtual y en relación al público joven. La Capital titulaba una nota del 28 de mayo de 2023 “Crece la adicción al juego en el escenario pospandemia”. En ella entrevista a profesionales de la salud, concretamente, un psicólogo y una psicoanalista que trabajan en instituciones dedicadas al tratamiento de adicciones. Ambos coinciden en el aumento de los casos de ludopatía a partir de la pandemia y en señalar a los “adolescentes” como un grupo vulnerable respecto a esta problemática. El psicólogo atribuye el involucramiento de los menores de edad en el mundo de las apuestas a las facilidades para falsear la identidad en la virtualidad e ingresar de esta manera a una actividad que les está legalmente proscripta y a la “transgresión” y “rebeldía” que caracteriza a este grupo etario. La psicoanalista, por otro lado, sostiene que el incremento de las apuestas en los adolescentes se explica por un contexto de desaparición de las figuras de autoridad y declive de los valores en una etapa vital donde se buscan respuestas a “preguntas trascendentales sobre el sentido de la vida”:

“El joven está muy desorientado, porque el desfallecimiento se da en los valores, las normas y todas las instituciones, no sólo en la familia. Últimamente noto en relación a los jóvenes que falta deseo, entusiasmo, alegría de vivir”, describe, y propone un antídoto frente a un **panorama de época de “toxicomanía generalizada”** (La Capital, 28/5/2023, resaltado en el original)

Posteriormente, el tratamiento mediático de la ludopatía en adolescentes comienza a incrementarse. Se multiplican los artículos sobre la temática, sobre todo en los medios rosarinos. El caso de “Tony Fernandez” colocó en la agenda local de Rosario la preocupación por las apuestas online en adolescentes y fue uno de los primeros hitos que materializó a nivel local el problema de la ludopatía en jóvenes y adolescentes que se encontraba en crecimiento en la agenda mediática nacional. Antonio Fernandez un estudiante de 17 años del Colegio Superior de Comercio - una de las escuelas más tradicionales y prestigiosas de la ciudad administrada por la Universidad Nacional de Rosario - y presidente del centro de estudiantes salió del colegio el 25 de agosto de 2023 y no regresó a su hogar ni volvió a comunicarse con su familia y sus amigos. Este hecho provocó la denuncia de su familia y el pedido de paradero por parte de la Fiscalía Regional de Rosario del Ministerio Público de la Acusación. La búsqueda mantuvo expectantes a la comunidad educativa, a su familia y a la opinión pública en general durante varios días. El diario La Capital siguió el caso con publicaciones diarias donde se informaban los avances en la investigación. El 31 de agosto la Fiscalía confirmó que Antonio Fernandez

fue hallado en buen estado de salud y se encontraba con sus familiares. Durante la búsqueda no se exponían razones de la ausencia del adolescente, lo cual contribuía a la perplejidad del público, sin embargo, a posteriori los problemas con las apuestas en línea fungieron como factor explicativo de su desaparición. En una nota periodística aparecida días después la madre de Antonio Fernandez declaraba: “Pasó el miedo, pero no estamos tranquilos. La desaparición de Antonio en estos días nos hizo caer en la cuenta, y a más de un padre y madre también, que los chicos hacen apuestas online por mucho dinero, mucho.”¹²¹.

El caso configuró un campo de reflexión sobre la temática que fue retomada por el mismo medio en artículos posteriores: “Los chicos apuestan on line y a los adultos les pasa un elefante por delante” (La Capital, 8/9/2023); “Crecen las apuestas online entre adolescentes y advierten sobre los riesgos de adicción” (La Capital, 16/9/2023); “Adolescentes, ¿los nuevos ludópatas on line?” (La Capital, 22/9/2023). El “caso Tony” hizo visibles, configuró y contribuyó a cristalizar rasgos que se volverán característicos del problema de la ludopatía infantil y adolescente. En este sentido, el caso tuvo un “poder hermenéutico” (França & Almeida, 2009) en tanto habilitó la relectura de sucesos que los actores experimentaban como signos de alerta o como eventos en serie con los sucesos recientes:

Este diario hizo un sondeo con estudiantes y docentes y el fenómeno excede a ese episodio. De hecho, los directivos del colegio Lasalle alertaron a los padres de su comunidad secundaria al comunicarles que **el wifi del edificio escolar de Mendoza al 400 había colapsado por las apuestas on line**. Y no todo quedó allí. Un docente de la Escuela Secundaria Orientada N° 433 (Entre Ríos 2366, Normal 3 por la mañana) dijo haber hablado del tema con sus alumnos. [...]

Por otro lado, una profesora de una escuela técnica de Villa Gobernador Gálvez, Nancy Escobar, también habló con sus alumnos. “Me dicen que como ellos hacen doble turno y se quedan a almorzar, **sus familias les depositan dinero en Mercado Pago y ellos usan la plata para los juegos. Dicen que no apuestan. Sin embargo, en esta localidad muchos comentan por lo bajo que hubo casos trágicos de adolescente, supuestamente por deudas de dinero**. Hay que ser cuidadoso no se puede ligar todo, pero indudablemente algo está pasando con el juego on line”, señaló esta docente con 17 años de labor.

El docente Gabriel San Sebastián de la Escuela N°551 Sonia B. González, de Grandoli y Ayolas, dijo que leyó las notas del juego on line con cierto prejuicio. “Esto debe suceder en escuelas donde los chicos tienen acceso a cierto poder adquisitivo”, supuso. Sin embargo, luego se quedó pensando y le comentó sus reflexiones a este diario. [...]

Desde el Politécnico, el director Juan Farina, dijo: “**hasta ahora no hemos detectado esa problemática en el colegio, pero eso no me deja tranquilo luego de saber lo que pasó en el Superior o en el Lasalle**”. Con los profesores estamos charlando, acá se trata de prevenir no salir a la caza de nadie” (“Los chicos apuestan on line y a los adultos les pasa un elefante por delante”. La Capital, 8/9/2023, resaltado en el original)

Distintos acontecimientos son leídos a la luz del fenómeno de las apuestas en línea: redes de wifi que colapsan, “casos trágicos” que permanecen sin explicación, o casos en potencia que pueden

¹²¹ “La ausencia del alumno del Superior puso en evidencia las apuestas online de los adolescentes”. La Capital, 3/9/2023

replicarse. Los fragmentos citados ejemplifican la puesta en acción del marco interpretativo que comienza a evidenciar, jerarquizar y ordenar las experiencias, en este caso, de los integrantes de la comunidad educativa.

En este período es posible observar apuestas interpretativas por parte de los actores convocados a opinar sobre el tema en la búsqueda de enmarcar una situación disruptiva. Algunos ensayos de enmarcamiento del problema no tendrán continuidad en la continuación del episodio. Por ejemplo, aquellos que impugnan el concepto de “ludopatía” para definir el fenómeno por atribuirle efectos patologizantes y medicalizantes sobre la población vulnerable, tal como declara María José Borsani, “terapista ocupacional y profesora en educación especial”:

El tema del juego on line es para analizar desde muchas aristas, para hacernos preguntas más que para juzgar. Y **definitivamente no hablaría de ludopatía, eso solo lleva a la patologización y a la medicalización de los chicos y jóvenes y quita responsabilidad a quienes debemos acompañarlos** (“Los chicos apuestan on line y a los adultos les pasa un elefante por delante”. La Capital, 8/9/2023, resaltado en el original)

Asimismo, la representación de los adolescentes como un grupo desafiante, transgresor y, en cierta manera, responsable de su desviación se eclipsa en la continuación en favor de una caracterización de este grupo etario como una población con una vulnerabilidad intrínseca. Esta vulnerabilidad puede ser caracterizada en términos de una subjetividad frágil y por lo tanto propensa tomar decisiones “incorrectas” a causa de la experiencia de una etapa vital “de transición” o incluso neurológicas aduciendo el desarrollo incompleto de sus cerebros.

2.2.3 La legalización del juego online en Santa Fe

El 30 de noviembre de 2023¹²² la legislatura provincial aprueba un proyecto de ley ingresado por el diputado Marcelo Gonzalez que regula la explotación de juegos de azar en modalidad virtual con 37 votos positivos, 5 en contra y una abstención. Esta aprobación se produce en un contexto político particular donde uno de los principales impulsores de la denuncia penal contra el gobernador Perotti por el decreto 998/2020 que habilitaba la explotación del juego en línea, Maximiliano Pullaro, había ganado las elecciones a gobernador y se encontraba a pocos días de asumir su cargo. La celeridad del proceso legislativo -la ley fue ingresada un día antes del fin del período legislativo y tuvo tratamiento preferencial en la sesión del 30 de noviembre- da cuenta de la necesidad de subsanar la contradicción legal y política a la que se vería sometido el gobernador electo al gobernar a través de un decreto que había denunciado penalmente. El proyecto es girado ese mismo día a la Cámara de Senadores que lo aprueba sin modificaciones, dándose su sanción definitiva el 14 de diciembre de 2023.

¹²² La legalización de casinos en 2001 se produjo también un 30 de noviembre, día de la última sesión legislativa ordinaria del período, lo cual puede interpretarse como síntoma del carácter incómodo que tiene los debates en torno a los juegos de azar para los actores que los movilizan.

La normativa estructura el mercado de los juegos en línea a nivel provincial en dos sectores. Por un lado, al mismo tiempo que deroga el Decreto 998/2020 legaliza lo dispuesto en el mismo al autoriza a los concesionarios de casinos a explotar los mismos juegos que ofrecen en las salas de juego en modalidad virtual durante el período de la concesión. A su vez aumenta el canon a pagar de 12,5% de los resultados netos a 15%. Por otro lado, dispone que la Lotería de Santa Fe pueda explotar las apuestas deportivas en línea o realice una licitación pública nacional e internacional para su explotación.

La Ley N°14.235 se propone “la regulación de la actividad de juegos de azar y apuestas deportivas y/o pronósticos deportivos en línea y/o con modalidad virtual, con la finalidad de: a) garantizar el orden público; b) erradicar el juego ilegal; c) promover el juego legal responsable con fines recreativos, salvaguardando los derechos de quienes participen en ellos, cuidando y protegiendo a los usuarios, tratando de minimizar los riesgos de adicción, previniendo la ludopatía; y d) asegurar el cumplimiento de las leyes nacionales, provinciales y las normativas internacionales ratificadas por nuestro país, en cuanto a la prevención por encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo y asociaciones ilícitas, terroristas y financiación del terrorismo [...]” La comparación con la ley que habilita los casinos nos permite visualizar la consolidación del marco psicomédico de problematización del juego. Mientras los argumentos del mantenimiento del orden público, del combate a los mercados ilegales y de la neutralización de otras actividades ilegales eran preocupaciones que regían la constitución de la norma que regula los casinos, la novedad radica en el apuntalamiento moral del mercado emergente en el objetivo de minimizar los riesgos de adicción y la prevención de la ludopatía.

En este sentido, se incorporan diversos mecanismos que se dirigen a la protección de la población vulnerada por la ludopatía. Las recaudaciones son canalizadas a la contención de esta población, pero también por otras adicciones¹²³, a través del destino del 50% a la Agencia de Prevención de Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (APRECOD). El restante 50% era asignado “a la implementación de políticas públicas de educación, desarrollo social, salud y deporte” enfatizando la obligación de fortalecer “Programa Provincial de Seguridad de eventos deportivos masivos.” (Artículo 14)

Por otro lado, se incorporan restricciones en el funcionamiento de las aplicaciones de apuestas destinadas a prevenir y evitar la aparición de la ludopatía a partir de funciones que permitan a los usuarios regular su conducta a través de distintos mecanismos: 1) proveer información sobre “riesgos

¹²³ En el contexto de aprobación de la ley el problema del narcotráfico en Rosario ocupaba un lugar central entre las preocupaciones públicas, principalmente a raíz de la escalada de los niveles de violencia.

relacionados con los juegos de azar y apuestas deportivas en línea”; 2) establecer limitaciones monetarias y temporales para su utilización.

Asimismo, se asigna al estado provincial la obligación de realizar una campaña publicitaria anual en los medios de comunicación masiva que informe a la población sobre “los daños más comunes respecto a los juegos de azar y los indicadores que permitan reconocer los supuestos en los que el juego configura una adicción”, a la APRECOD el establecimiento de un programa que contemple la capacitación del personal de salud y de asistencia social para “detectar la problemática” y la inclusión de una línea telefónica gratuita para asistencia a jugadores problemáticos (Artículo 19) y al Ministerio de Salud el registro de la “ludopatía a fin de conocer la magnitud, distribución y evolución de esta en el conjunto de la población”.

Finalmente, en su Artículo 20 dispone que la Lotería de Santa Fe debe crear un “Manual de Buenas Prácticas en materia de Publicidad y Promoción” y prohíbe las publicidades que sugieran “a) que el juego puede mejorar las habilidades personales o el reconocimiento personal; b) que el juego puede ser una solución a problemas económicos y/o financieros; c) que la habilidad o la experiencia del jugador eliminará el azar del cual depende la ganancia; d) que no se encuentre dirigida a menores (sic) o que participen menores; y e) la oferta directa o indirecta de créditos o préstamos a los participantes”

Las escasas intervenciones que acompañaron a la aprobación de la ley en el recinto hicieron hincapié en los mecanismos para abordar la ludopatía que la ley incorporaba. En este punto se observan en ese entonces que la asociación entre la ludopatía y los “menores” era un tema incipiente en las preocupaciones públicas. Podemos observarlo, por ejemplo, en las declaraciones del diputado Fabián Palo Oliver, autor de varios proyectos de ley para el abordaje de la ludopatía, que sostenía que en su intervención:

...se contemplaron no solamente las distintas modalidades sino que se pudo mejorar todo lo que tuvo que ver con la protección a los menores, todo lo que tiene que ver con las campañas que el Estado tiene que llevar adelante para combatir a un flagelo tan importante como es la ludopatía y sobre todo la posibilidad de regular algo que, nobleza obliga, se intentó en dos oportunidades llevarlo adelante. (Diputado Palo Oliver. Sesión diputados, 30/11/2023)

Asimismo, en la declaración de la diputada Agustina Donnet, integrante de la comisión de Hacienda y Presupuesto que sostenía que los resguardos establecidos en la ley contribuían con:

políticas de protección de las niñeces, de las adolescencias que hoy están siendo sumamente afectadas por esta problemática... que nos permita seguir mejorando una situación social que obviamente se agrava en este contexto de crisis social y económica, es evidente que muchísimas personas se vuelcan a este tipo de trabajo y de juego en línea con el objetivo de poder tener un rédito económico (Diputada Donnet. Sesión diputados, 30/11/2023)

El expeditivo proceso de sanción de una ley de regulación del juego online, su escasa relevancia pública y los marcos morales dentro de los que se construye esta ley da cuenta por un lado de la continuidad de los marcos de problematización de los juegos de azar desde un paradigma psicomédico. Por otro lado, que el incipiente problema de la ludopatía infantil y adolescente que encontraba una vía de expansión en la arena mediática aun no encontraba resonancia en la arena legislativa¹²⁴. Esta configuración del problema se reestructura profundamente a partir del año 2024.

2.2.4 El estallido del problema de la ludopatía infantil

El año 2024 marcó el período de mayor efervescencia pública del problema de la ludopatía infantil y adolescente tanto a nivel nacional como provincial. En este año se inicia un debate legislativo en el Congreso Nacional a partir del ingreso de múltiples proyectos de ley de diversos espacios políticos¹²⁵ (Borotto, 2025). A lo largo de 2024, en el Congreso Nacional, se desarrollaron audiencias públicas y trabajo en comisiones -no exentas de escándalos- de una resonancia mediática significativa. El proceso confluyó en la media sanción de una ley de prevención de ludopatía y regulación de juegos de azar y apuestas en línea en una sesión especial el 27 de noviembre de 2024 en un debate que duró alrededor de ocho horas¹²⁶. Asimismo, el tema fue creciendo en importancia en los medios de comunicación de alcance nacional de la mano de la opinión de profesionales de la salud mental, legisladores y la multiplicación de casos resonantes de niños y adolescentes que acumulaban enormes deudas relacionada a su involucramiento con las apuestas y enfrentaban consecuencias que atentaban sobre sus derechos e incluso su vida.

En la provincia los poderes legislativos provinciales y locales fueron los principales articuladores de la movilización pública en torno al problema de la ludopatía infantil y adolescente. Como describimos a continuación, y al igual que en los períodos anteriores, observamos que los ámbitos legislativos tienen un papel central en motorizar y retroalimentar temas en las diferentes arenas públicas.

¹²⁴ Los diputados y diputadas entrevistados que participaron de la votación de la ley de regulación del juego online señalan que durante el tratamiento de esa ley el problema de la ludopatía en niños y adolescentes ni siquiera era planteado.

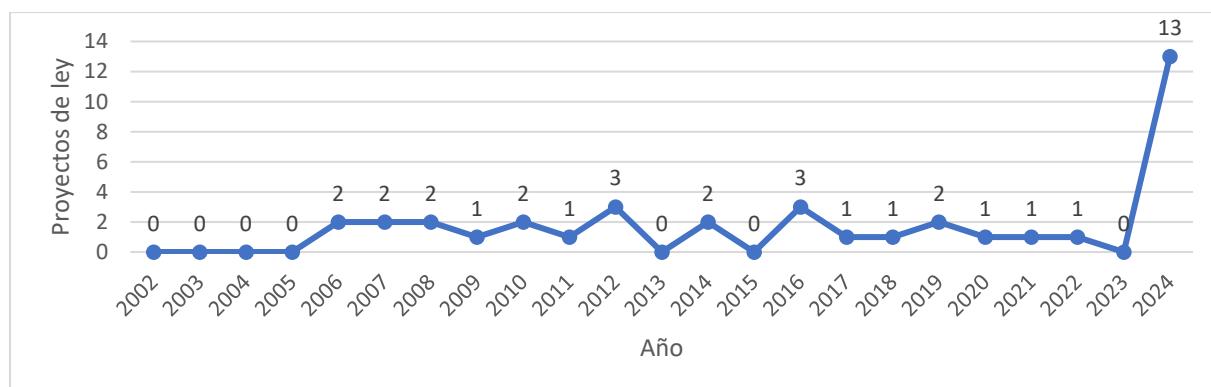
¹²⁵ La discusión sobre una ley de prevención de ludopatía a nivel nacional se produjo sobre una base de equilibrios y oportunidades políticas diferente al provincial. A pesar del amplio consenso existente para el tratamiento y la aprobación de ley existió a nivel nacional un marco para expresiones que se oponían a esta iniciativa legislativa en nombre de la libertad de decisión individual. Incluso el Presidente Javier Milei se pronunció luego de que la ley de prevención de la ludopatía obtuviera media sanción afirmando que la vetaría. ("El Gobierno se dispone a vetar la ley que combate la ludopatía y regula las ciberapuestas". El Diarioar, 28/11/2024)

¹²⁶ En diciembre de 2025 el proyecto no fue aún aprobado por el Senado Nacional

2.2.4.1 La legislatura santafesina como “caja de resonancia”

En la legislatura santafesina, donde las iniciativas relacionadas al abordaje de la ludopatía fueron escasas pero se mantuvieron constantes a lo largo del período posterior a la instalación de casinos en Santa Fe, los proyectos de ley para abordar la ludopatía se multiplicaron exponencialmente en un contexto de escalada de su problematización pública (Gráfico 5).

Gráfico 5 - Cantidad de proyectos de ley sobre ludopatía por año ingresado en la Cámara de Diputados y Diputadas de Santa fe (2002-2024)



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento de proyectos de ley en el sistema de expedientes de la Cámara de Diputados y Diputadas de Santa Fe.

El significativo crecimiento en la cantidad de proyectos de ley ingresados en la legislatura sobre la ludopatía evidencia la escalada pública del tema y la consiguiente necesidad de posicionarse frente a un problema que interpela a los responsables políticos a “hacer algo al respecto”. El poder legislativo, a través de algunas de sus miembros, se adjudicó de manera temprana en el desarrollo del problema la responsabilidad de tomar a su cargo el problema de las apuestas y los juegos de azar en niños/as y adolescentes¹²⁷.

Tres diputadas de diferentes espacios políticos se convirtieron en las referentes sobre el tema. Lucila De Ponti (Partido Justicialista), Claudia Balagué (FPS) y Gisel Mahmud (Partido Socialista) ingresaron los primeros proyectos de ley referidos a la ludopatía a comienzos del período legislativo. El proyecto de De Ponti, del 8 de mayo de 2024, proponía la “regulación de la publicidad y de la promoción de los juegos de azar y apuestas en línea” con el fin de prevenir, proteger y asistir a “la población ante los daños que produce la ludopatía y las diversas patologías asociadas al juego de apuestas.” La diputada señalaba que la iniciativa legislativa en torno al tema surge de la comunicación con un diputado nacional de su espacio político, Eduardo Toniolli, que presentó una iniciativa similar a

¹²⁷ En este sentido se expresaba también la presidenta de la Cámara de Diputadas y Diputados, Clara García al inaugurar la Jornada desarrollada en la legislatura santafesina “nos enorgullece ser una caja de resonancia de aquellas cuestiones que importan en la vida de la gente”.

nivel nacional. Toniolli, por su parte señala que el origen de su propuesta proviene de la inquietud transmitida por Victor Luppó, Subsecretario de Deportes (1989-1992) y referente del Movimiento Social de Deporte, a quien caracteriza por su ligazón con la Iglesia Católica y al Papa Francisco. En la fundamentación del proyecto señala “la pandemia” como un evento a partir del cual se produce “la eclosión de un nuevo fenómeno con fuertes repercusiones económicas, psicológicas y sociales: el desarrollo exponencial de los juegos de azar y de apuestas en línea...”. Identifica a “los y las jóvenes” como la población de mayor vulnerabilidad referenciándose en estudios estadísticos de otros países. Problematisa que la promoción de las apuestas en línea está dirigida principalmente a este grupo poblacional a través de las redes sociales o de figuras públicas en las que los jóvenes se referencian. Define a la ludopatía como “problema de salud mental”, una “conducta adictiva” o “trastorno” fundamentándose en las categorías diagnósticas de la OMS y la APA y describe las políticas regulatorias de países europeos respecto a la publicidad de los juegos de azar y las apuestas online como mecanismos de abordaje del problema. Propone en consecuencia medidas restrictivas sobre la publicidad como medio para aportar a la solución de esta problemática.

El proyecto de Claudia Balagué del 16 de mayo de 2024, ex ministra de educación de la provincia en los gobiernos socialistas de Antonio Bonfatti (2011-2015) y Miguel Lifschitz (2015-2019) planteaba una estrategia “preventiva” en los términos de la entrevistada, que diferenciaba otros proyectos con lógicas “punitivas” o “restrictivas” y “sanitarias”. El “Plan educativo para la prevención de la ludopatía digital” centraba el campo de intervención sobre el problema en la esfera educativa. El proyecto de ley plantea como destinatarios a “a estudiantes de todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Provincial” y postula como autoridad de aplicación al Ministerio de Educación, introduciendo una novedad respecto a los proyectos de períodos anteriores que postulaban a los organismos de administración del juego o a las autoridades sanitarias la propiedad sobre la ejecución de medidas para abordar el problema de la ludopatía. La diputada señala que su interés en legislar sobre la temática surge de la identificación de este problema por parte de los docentes:

yo recorro mucho las escuelas de la provincia estoy permanentemente en contacto con docentes y empezaron a decirme “mirá que los chicos en el recreo los veo en un rincón, tic, tic, tic, me acerco y veo que con el celular lo que están haciendo es jugando online algún juego de azar de mil tipos, de los que hay, de todos y en clase se corren a un rincón se distraen empiezan a estar muy concentrados en esto y no poder despegarse” (Entrevista a Claudia Balagué, 4/7/2024)

En la fundamentación del proyecto se observan críticas más clásicas a la lógica de los juegos de azar que lo colocan en una lógica contradictoria con las premisas de una moral productivista que asocia riqueza con un sacrificio de la gratificación inmediata.

En una línea similar, Gisel Mahmud ingresa un proyecto de ley el 23 de mayo de 2024 titulado “Programa de prevención de la ludopatía on line en las aulas”. En comparación con el proyecto descrito anteriormente, además de plantear un enfoque preventivo desde el sistema educativo, postula estrategias de intervención ante “situación de consumos problemáticos ligados al juego online y las apuestas deportivas” por parte del sistema educativo. Su vinculación con el tema surgió a partir de su incorporación a la cámara de diputados provincial y su designación como presidenta de la Comisión de Educación. En ese marco, relata que, en las reuniones de equipo, una de sus asesoras insistía con el problema de la ludopatía entre niños/as y adolescentes. En entrevista, la asesora señala distintos hechos que atrajeron su atención sobre el tema: en primer lugar, su circulación en las redes sociales a raíz de las denuncias de “influencers” respecto a la convocatoria de casas de apuestas para publicitarse; la notoriedad que adquirieron las casas de apuestas en el mundo deportivo y; sus experiencias personales con niños y niñas frente a las que detectaba un uso problemático de los dispositivos electrónicos y los juegos.

A lo largo del año el tema fue ganando notoriedad pública gracias a las acciones llevadas adelante por las autoras de los proyectos que popularizaron el tema en la agenda mediática y pública en general. En este sentido, las instancias públicas en formato de charlas, jornadas o eventos se multiplicaron con el objetivo de difundir y popularizar el problema. Estas actividades contaban con una alta participación de público en todas las oportunidades en que realizamos observaciones. Asimismo, es común durante este período la participación de figuras políticas e institucionales provinciales de primera línea.

La diputada Mahmud organizó una charla titulada “Hablemos de ludopatía” el 25 de junio en un teatro santafesino protagonizada por Nicolas Caij apodado “Cayetano”, un periodista deportivo que ganó popularidad a partir del relato de su experiencia problemática con los juegos de apuestas.

Imagen 13. Charla “Apostar no es un juego”. Santa Fe. 25/6/2024



De izquierda a derecha en la primera fila podemos observar: Lucas Simoniello (Concejal UCR); Laura Mondino (Concejala PS); Elvio Cotterli (Intendente de Laguna Paiva); Enrique Mammarella (Rector UNL); Juan Pablo Poletti (Intendente SF); Paco Garibaldi (Senador Dpto. La Capital); Clara García (Presidenta de la Cámara de Diputados y Diputadas de SF - PS). Foto: Manuel Fabatía. (El Litoral, 2/7/2024)

La diputada Balagué organizó una jornada de formación el 30 de julio de 2024 en la Universidad Nacional de Rosario “Ludopatía digital en adolescentes” junto a especialistas del campo de la psicología y la comunicación digital. Por iniciativa de esta misma diputada, la Cámara de Diputados y Diputadas organizó una audiencia pública en la legislatura santafesina titulada “Apuestas online y ludopatía: el rol del Estado en la regulación, la prevención y el abordaje integral” el 20 de agosto de 2024. La audiencia contó con una significativa participación evidenciada por la cantidad de personas intervinieron (38 expositores que expusieron a lo largo de aproximadamente cuatro horas) y la variabilidad de perfiles de los participantes: asociaciones civiles, estudiantes, docentes, familiares de personas afectadas por el juego problemático, profesionales del campo de la salud, profesionales del campo científico, legisladores locales y provinciales, funcionarios públicos de diversas áreas.

Por otro lado, lo largo del período observamos que el recurso a la “retórica científica” que permite presentar a un fenómeno como una realidad objetiva y externa al enunciador es un recurso que se reitera en los posicionamientos públicos sobre el tema (J. Gusfield, 2014). En este sentido, durante el período el relevamiento estadístico del fenómeno fue tanto una demanda que legisladores, profesionales de la salud y personal del sistema educativo dirigían al Estado como también una línea de acción emprendida por estos. La accesibilidad de herramientas de relevamiento estadístico, como,

por ejemplo, las encuestas de Google Forms habilitó que instituciones educativas emprendieran investigaciones sobre el problema en su comunidad. Los informes producidos buscaban llenar un vacío de información objetiva sobre un fenómeno novedoso. En ese sentido, la urgencia de los datos apelaba a la construcción de instrumentos que rápidamente -en comparación a los tiempos de los artículos científicos- puedan estar disponibles y fundamentar los posicionamientos públicos. El “informe” es el formato más habitual en que se presentan las informaciones estadísticas que se produjeron por iniciativa de actores del campo político o consultoras privadas. Se repite una tendencia que observamos anteriormente que consiste en la producción de datos para la fundamentación de posicionamientos públicos.

Entre los estudios con mayor alcance y difusión pública encontramos, por un lado, el informe “Uso de juegos y plataformas de apuestas online en la ciudad de Santa Fe y la región” elaborado por el Centro Cultural y de Estudios DEMOS¹²⁸ publicado en junio de 2024 y el informe de alcance nacional “Apostar no es un juego” de septiembre de 2024 elaborado por un “equipo interdisciplinario de profesionales y docentes egresados de las universidades públicas y nacionales de Buenos Aires, Hurlingham, Morón y Lomas de Zamora”, según se lee en sus redes sociales, y patrocinado por diputados nacionales que impulsaban una ley en el congreso nacional. Ambos informes se centraban en la construcción de datos sobre el fenómeno de las apuestas en niños/as y adolescentes y enfatizaban en sus presentaciones dimensiones que consideraban dramáticas sobre el fenómeno.

Como colofón de este proceso, el 14 de noviembre de 2024 la Cámara de Diputados de la provincia sanciona la “Ley de prevención y abordaje integral de la ludopatía” (N°14.293) que es rubricada por el Senado provincial ese mismo día y promulgada el 22 de noviembre por el Poder Ejecutivo. En las exposiciones de los y las diputadas se resaltó el consenso entre fuerzas políticas para dictaminar sobre la problemática y aprobar la ley que fue votada por unanimidad. Esta ley implica la implementación de una política pública que involucra a distintos ministerios y agencias del Estado (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Lotería de Santa Fe, APRECOD, Dirección General de Estadística, Subdirección Provincial de Gestión del Conocimiento e Información e Instituto Provincial de Estadística y Censos) y, por ende, disemina la propiedad del problema en diversos actores¹²⁹.

2.2.4.2 La ludopatía infantil y adolescente en las agendas locales

A nivel local, los concejos deliberantes de Rosario y de Santa Fe tematizaron la ludopatía en adolescentes a través de diversos proyectos y acciones institucionales. En el Concejo de Rosario, al comienzo del período legislativo se presentaron tres iniciativas para la implementación de campañas

¹²⁸ DEMOS es un centro que nuclea actividades culturales y de estudios de la ciudad de Santa Fe que depende de un ala del Partido Socialista.

¹²⁹ Analizamos con más detenimiento esta ley en el apartado 3 de este capítulo.

informativas sobre la ludopatía en adolescentes. Estas confluyen en la resolución N°6022 del 13 de junio que determina que el Consejo Municipal lleve adelante una campaña de concientización titulada “Apostar NO es un juego”. En este marco se producen en el mes de julio tres videos publicitarios que son difundidos a través de redes sociales y en los medios de comunicación locales y provinciales.

Por otra parte, se convoca a la “Jornada Pública sobre Ludopatía y Adicción al Juego en Línea” que se realiza el 13 de agosto. La misma se organizó en un primer momento de encuadre de la problemática donde expusieron el Defensor del Pueblo de la Provincia, dos psicólogas que integran la Red de Ludopatía Rosario, dos diputados provinciales, dos representantes de la ONG “Si nos reímos, nos reímos todos” orientada al tratamiento del problema del *bullying* y una representante de la Oficina Financiera de la Municipalidad de Rosario. En un segundo momento, expusieron una nómina de oradores inscriptos a través de una convocatoria pública que incluyó representantes estudiantiles, concejales, integrantes de la comunidad universitaria, un representante de la cámara de agenceros de Lotería de Santa Fe, representantes de asociaciones civiles y vecinales. La audiencia tuvo una duración de tres horas en un recinto lleno y durante la misma se desplegaron puntos de vista heterogéneos sobre la problemática que, aunque coincidían en el carácter problemático del fenómeno, tensionaban y disputaban elementos centrales en la narrativa como la definición del problema a partir de categorías diagnósticas, las estrategias de intervención y el rol de “los jóvenes” en la trama de la problemática¹³⁰.

La modificación de la ordenanza N°9626 para la prevención de la ludopatía -vigente desde 2016- aprobada el 17 de octubre marca un cierre y un repliegue de la discusión en este ámbito. La misma reformula el encuadre exclusivamente sanitario de la ludopatía al desligar la exclusividad de la Secretaría de Salud municipal de su administración. Asimismo, amplía sus alcances enfatizando en la dimensión preventiva de las acciones municipales y principalmente reencuadra el problema en relación con la población niños, niñas y adolescentes.

En la ciudad de Santa Fe el Concejo Municipal también implementó líneas de acción que tematizaron la ludopatía infantil y adolescente. Durante el mes de junio el concejal Carlos Suarez presenta un proyecto que interpela al Ministerio de Salud provincial a incorporar la “ludopatía infantil” o “ciberludopatía” en sus políticas sanitarias y a la legislatura provincial a establecer acciones de

¹³⁰ A lo largo del episodio la participación en el debate de la población identificada como vulnerable (los jóvenes, adolescentes y niños/as) fue reducida. En las escasas ocasiones en que tuvieron participación reprodujeron las narrativas instaladas para hablar sobre ellos/as. Durante la jornada desarrollada en el Consejo Municipal de Rosario expusieron cinco personas que se reconocían como representantes de la juventud (“juventudes” de partidos políticos, representantes estudiantiles secundarios y universitarios). En las cinco exposiciones, solo es una ocasión se discutieron los marcos de problematización impugnando la premisa de que la vinculación problemática con el juego atañe exclusivamente a “los jóvenes”.

abordaje, lucha y/o prevención de esta patología. Asimismo, la concejala María Beatriz Barletta presenta un proyecto que propone la realización de campañas de concientización frente a la ludopatía en niños/as y adolescentes por parte del municipio. Por iniciativa de los concejales también se organizaron charlas públicas sobre el tema, una de ellas desarrollada el 7 de julio en un local gastronómico titulada “Salud Mental en juego” y otra organizada en el concejo municipal el 24 de julio titulada “Infancias 4.0: Gestión emocional, pantallas y juegos en línea”. Ambos eventos estuvieron a cargo de psicólogas/as y una especialista en ciberseguridad. Sobre finales del 2024, el concejo declara la adhesión a la Ley provincial de prevención y abordaje integral de la ludopatía N°14.293 aprobada por la legislatura en noviembre de ese año y firma un convenio con la Lotería de Santa Fe con el objetivo de “llevar adelante acciones tendientes a sensibilizar y prevenir el acceso de menores a juegos de azar en línea ilegales, promoviendo el juego legal, responsable y saludable”¹³¹.

2.2.4.3 La reconfiguración moral de la oferta de juego al calor del problema de la ludopatía infantil y adolescente

Anteriormente señalamos que la constitución de un mercado de los juegos de azar requiere un trabajo de ajuste respecto de los cuestionamientos morales que se le dirigen (Steiner & Trespeuch, 2014). Como intentamos demostrar hasta aquí, aunque las impugnaciones hacia esta actividad nunca desaparecen si cambian de forma. Si en la primera etapa se construyó una oferta de juego que cuida a los pobres, en la segunda una que cuida a los ludópatas, en esta tercera etapa podemos hablar de una oferta que cuida a los niños/as y adolescentes. En efecto, en este episodio, el emergente mercado legal de las apuestas en línea en la provincia de Santa Fe se ve enfrentado a la explosión del problema de la ludopatía infantil y reacciona frente a las nuevas coordenadas de impugnación de los juegos de azar.

La incorporación de la población de niños, niñas y adolescentes como protagonistas centrales del problema de la ludopatía deshabilita formas de neutralización a través de las cuales los operadores de juego habían conjurado las críticas contra su actividad y expandido su oferta de manera moralmente sustentable. La prohibición de realizar apuestas a las personas menores de 18 años imposibilita la aplicación de políticas de “juego responsable” que admitan la canalización del juego en formas socialmente aceptables para este grupo vulnerable. Por lo tanto, la única oferta socialmente aceptable es la que excluye a los menores de edad de las apuestas de manera íntegra.

Como señalamos anteriormente, la LSF tempranamente efectuó acciones para abordar la problemática. Su principal estrategia se dirigió a la denuncia de sitios ilegales frente en la justicia. En

¹³¹ Ludopatía: se firmó un convenio entre Lotería de Santa Fe y el Concejo Municipal. Prensa Concejo de Santa Fe, 23/12/2024

la primera denuncia realizada donde el propio responsable de la LSF junto con el Ministro de Educación se presentaron en la fiscalía, Di Lena declaraba:

“Nosotros vinimos hoy a presentar ante la fiscal general de la provincia de Santa Fe, la doctora Vranicich, una denuncia penal para dar de baja a 273 páginas de juego ilegal online que hoy operan en la provincia de Santa fe, que entiendo operan en todo el país, que por supuesto genera un perjuicio económico tanto a la Lotería de la provincia como al Gobierno de la provincia, pero sobre todo estamos con una preocupación mayor, que es la del flagelo que hoy tenemos y que reconocemos que no miramos para un costado y que es en estas páginas ilegales donde niñas, niños y adolescentes se meten diariamente a jugar a cualquiera de los juegos que las plataformas, ofrecen sin ningún tipo de condicionante y esta es algo que nos preocupa enormemente que son una medida más de las que ya venimos tomando desde ALEA que es la Asociación de Loterías Estatales del país y que creo que lo que hay que dejar bien claro es la diferencia entre el juego legal y el ilegal. El juego legal, son las páginas que en nuestro país terminan con el .bet.ar, todas aquellas páginas que no terminen con el .bet.ar son páginas ilegales y que por ende no cumplen con ninguna normativa que ninguna de las provincias de la República Argentina dispone y que son las que, por otra parte, y fundamentalmente, garantizan que los menores de edad no puedan ingresar a jugar” (“El gobierno de Santa Fe solicitó a la Justicia que se bajen 273 páginas de juego online ilegal”. El Litoral, 23/05/2024)

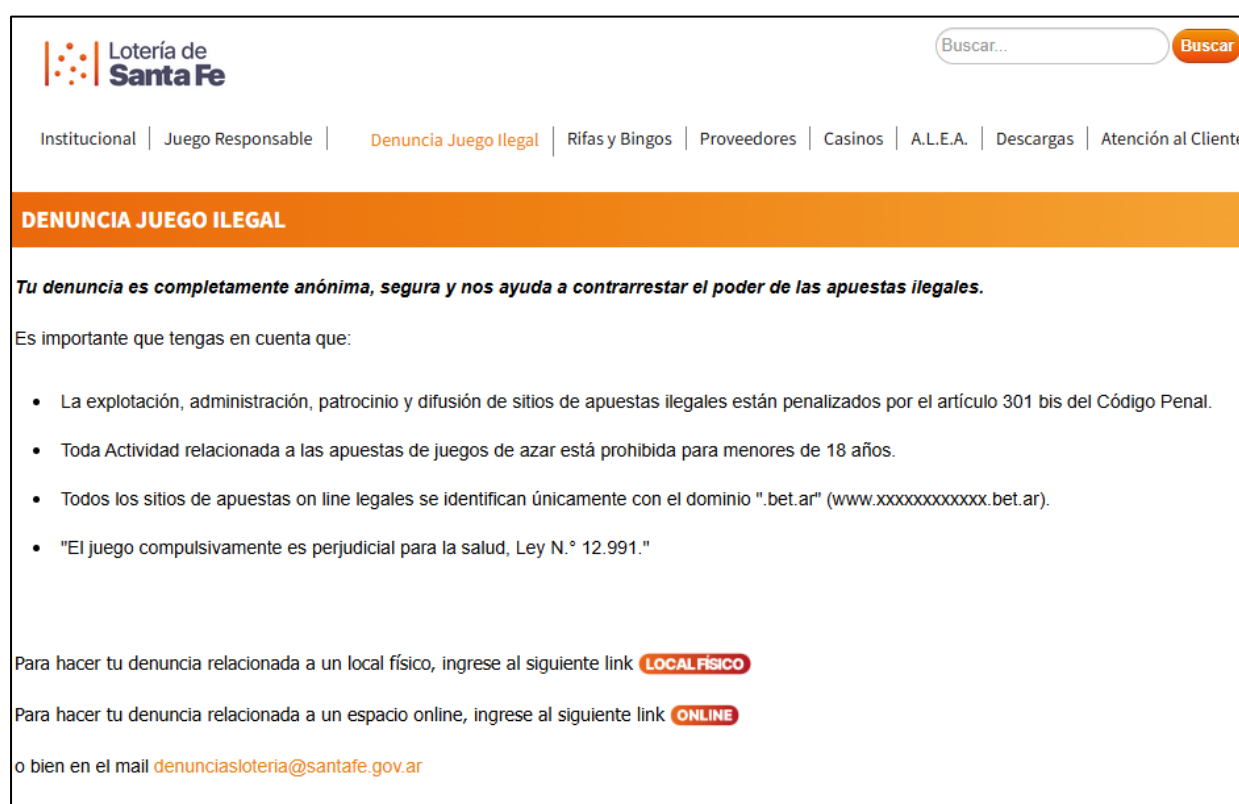
Las declaraciones del Vicepresidente Ejecutivo dan cuenta de una tarea de adecuación del mercado de apuestas sobre los límites de este nuevo ambiente moral. Como señala Di Lena “la preocupación mayor” es el “flagelo” del juego en niños/as y adolescentes que asocia inmediatamente a “las páginas ilegales”. Las declaraciones de Di Lena apuntan a trazar con claridad un límite legal de la oferta de juego que se monta sobre una frontera moral. El juego legal cuida a este público a través de la incorporación de mecanismos para restringir el ingreso, por ejemplo, mediante el control de la identidad de los usuarios, mientras que el juego ilegal implica un riesgo para las poblaciones vulnerables en tanto no dispone de limitaciones efectivas para el acceso. Un funcionario de LSF argumentaba en esta línea ligando la dimensión del mercado ilegal (que la Asociación de Loterías Estatales de Argentina estimaba en un 80% de la oferta existente) con la dimensión del problema de la ludopatía infantil:

“La estimación se hace fundamentalmente de... la hacen desde ALEA que es la asociación de loterías de Argentina, en gran parte también en comunicación y cruzando algunos datos con las cámaras de... Los operadores legales, digamos ellos pueden tener ahí algunos indicios claros de cómo se mueve el mercado, lo cual es bastante preocupante para nosotros, digamos y te das cuenta, además, en la realidad de la calle, o sea, todo el problema que hoy estamos teniendo en... no del porcentaje específico, pero digo que hoy [el juego ilegal] está por encima del legal te das cuenta con el problema de niños, niñas y adolescentes, digamos todo, toda esa rama de los menores de edad es 100% en el ilegal [...] Entonces ahí es donde nosotros vemos el problema todo, todo el problema que la sociedad toda está viendo con los niños, niñas y adolescentes está puesto sobre el ilegal y ahí es donde a nosotros nos genera una preocupación muy grande y de hecho, más que una preocupación, hoy es una ocupación que estamos teniendo desde lotería, que es la de poder trabajar con todos los actores que se están metiendo en el tema el hecho de que este tema del juego, a diferencia de otros temas que

afectaban a niños, niñas y adolescentes, va a ser más complejo trabajarlo.” (Entrevista a funcionario de LSF, 24/6/2024)

El predominio de una oferta ilegal explica, para el funcionario, el problema del juego en menores de edad. La conclusión que se desprende de esta argumentación es que la reducción del juego ilegal es una herramienta central y efectiva para luchar contra el problema de la ludopatía infantil. En esta línea, LSF implementó distintos mecanismos para luchar contra la oferta ilegal de juego. Además de contar con personal dedicado a la detección y denuncia de estos sitios, abrió al público general la posibilidad de denunciar el juego ilegal online como también el que se explota en un espacio físico (Imagen 14).

Imagen 14. Sitio de Lotería de Santa Fe para denuncias de juego ilegal



The screenshot shows the website of the Lotería de Santa Fe. At the top, there is a search bar with the text 'Buscar...' and a 'Buscar' button. Below the search bar is a navigation menu with links: Institucional, Juego Responsable, Denuncia Juego Ilegal (highlighted in orange), Rifas y Bingos, Proveedores, Casinos, A.L.E.A., Descargas, and Atención al Cliente. The main heading is 'DENUNCIA JUEGO ILEGAL' in white text on an orange background. Below this, a bold statement reads: 'Tu denuncia es completamente anónima, segura y nos ayuda a contrarrestar el poder de las apuestas ilegales.' This is followed by the text 'Es importante que tengas en cuenta que:' and a bulleted list of four points. The first point states that the exploitation, administration, sponsorship, and dissemination of illegal betting sites are penalized by Article 301 bis of the Penal Code. The second point states that all activities related to games of chance are prohibited for minors under 18 years of age. The third point states that all legal online betting sites are uniquely identified with the domain '.bet.ar' (www.xxxxxxxxxxxx.bet.ar). The fourth point states that 'El juego compulsivamente es perjudicial para la salud, Ley N.º 12.991.' Below the list, there are two instructions: 'Para hacer tu denuncia relacionada a un local físico, ingrese al siguiente link LOCAL FÍSICO' and 'Para hacer tu denuncia relacionada a un espacio online, ingrese al siguiente link ONLINE'. At the bottom, it says 'o bien en el mail denunciasloteria@santafe.gov.ar'.

Lotería de Santa Fe

Buscar... **Buscar**

Institucional | Juego Responsable | **Denuncia Juego Ilegal** | Rifas y Bingos | Proveedores | Casinos | A.L.E.A. | Descargas | Atención al Cliente

DENUNCIA JUEGO ILEGAL

Tu denuncia es completamente anónima, segura y nos ayuda a contrarrestar el poder de las apuestas ilegales.

Es importante que tengas en cuenta que:

- La explotación, administración, patrocinio y difusión de sitios de apuestas ilegales están penalizados por el artículo 301 bis del Código Penal.
- Toda Actividad relacionada a las apuestas de juegos de azar está prohibida para menores de 18 años.
- Todos los sitios de apuestas on line legales se identifican únicamente con el dominio ".bet.ar" (www.xxxxxxxxxxxx.bet.ar).
- "El juego compulsivamente es perjudicial para la salud, Ley N.º 12.991."

Para hacer tu denuncia relacionada a un local físico, ingrese al siguiente link **LOCAL FÍSICO**

Para hacer tu denuncia relacionada a un espacio online, ingrese al siguiente link **ONLINE**

o bien en el mail denunciasloteria@santafe.gov.ar

Fuente: Captura de pantalla web de Lotería de Santa Fe. Consultado: 20 de septiembre de 2024

A la persecución penal de la oferta ilegal se suma el realzamiento moral de la oferta legal. Así, se incorporan símbolos que permiten a la oferta legal publicitarse como moralmente responsable al mismo tiempo que permite al público diferenciar el juego legal del ilegal. Por ejemplo, el dominio “bet.ar” -que poseen exclusivamente las páginas web de operadores autorizados- es difundido como una señal para que el público clasifique los sitios de apuestas. Asimismo, se incorporan regulaciones en las publicidades con el objetivo de hacerla moralmente aceptable. Un funcionario de LSF relataba respecto a las políticas para la expansión del mercado un episodio que grafica la contención moral respecto a la publicidad:

“Obviamente que tratamos de hacerlo siempre todo lo que sea publicitario dentro de los márgenes de lo que el juego responsable indica, digamos. De hecho, sin ir más lejos la semana pasada nos... dentro de la reglamentación... artículo 20¹³², hoy todo el juego online nos tiene que mandar a nosotros toda la publicidad que van a sacar y nosotros se la autorizamos o no la autorizamos ¿Qué criterio tenemos en cuenta para la hora de autorizar? Básicamente que cumplan con la normativa de juego responsable. El otro día frenamos una publicidad porque le dijimos que el sello de +18 esté visible, estaba... pero mínimo, ahora cambió de un sello mínimo está ahí arriba un +18.” (Entrevista a funcionario de LSF, 24/6/2024)

La inclusión del sello que reza “+18”, así como la modificación de las publicidades haciendo explícita la prohibición de las apuestas para menores de edad, son mecanismos a través de los cuales la oferta de juegos de azar incorpora y neutraliza la crítica y de esta manera puede abrirse paso en un contexto particularmente hostil frente a una actividad siempre sujeta a cuestionamientos¹³³.

Imagen 15. Publicidad en sitio Bplay Santa Fe



Fuente: Captura de pantalla en sitio <https://santafe.bplay.bet.ar/index.html>. Consultado: 14 de noviembre de 2025

En este punto, la Lotería de Santa Fe moviliza un solapamiento entre las coordenadas morales de problematización del juego y la clasificación legal de las apuestas. Los esfuerzos del organismo estatal que regula los juegos de azar apuntan a presentar el juego legal como un juego que cuida a los niños, niñas y adolescentes y de esta manera encontrar una vía legítima para publicitar y expandir el mercado del juego en línea recientemente legalizado en la provincia.

¹³² El artículo 20 de la ley N°14.235 insta a la LSF a elaborar un “Manual de Buenas Prácticas en materia de Publicidad y Promoción” y prohíbe anuncios que sugieran: a) que el juego puede mejorar las habilidades personales o el reconocimiento personal; b) que el juego puede ser una solución a problemas económicos y/o financieros; c) que la habilidad o la experiencia del jugador eliminará el azar del cual depende la ganancia; d) que no se encuentre dirigida a menores o que participen menores; y e) la oferta directa o indirecta de créditos o préstamos a los participantes (Ley regulación del juego en línea, Ley N°14.235, 2023, Artículo 20)

¹³³ En el mismo sentido observamos que publicidades de casas de apuestas de circulación nacional, como una protagonizada por Emiliano Martínez -arquero de la Selección Nacional de fútbol- fueron modificadas incorporando mensajes dirigidos a los menores de 18 años instándolos a no apostar.

3. La ludopatía adjetivada por la infancia y la virtualidad

A diferencia de los períodos anteriores, durante esta etapa fue posible observar los marcos de problematización del juego de manera sincrónica con su configuración. La emergencia del problema estuvo acompañada de la perplejidad ante un fenómeno que se consideraba indeseable y dramático y la consiguiente demanda pública por entender por qué este mal existe y qué se puede hacer para evitarlo.

En la etapa anterior dimos cuenta de la instalación y estabilización de un marco de problematización de los juegos de azar que denominamos “psicomédico”. En esta etapa, observamos persistencias, pero también transformaciones en los sistemas de ideas a partir de los cuales los juegos de azar y las apuestas son problematizados. La multiplicidad de actores que intervinieron en la definición pública y la relativa permeabilidad para el acceso a las arenas de definición daban cuenta de una reconfiguración en la propiedad del problema. Para hablar de la ludopatía ya no era necesario exclusivamente ser médico o psicólogo, sino que existía un abanico más amplio de actores a los que se les reconocía una legitimidad para opinar sobre el tema. Esta reconfiguración es indisociable de la reformulación del problema de los juegos de azar que se produce en este período a partir de una conceptualización en términos de problema infantil y adolescente y del énfasis de su desarrollo a través de la virtualidad. Analíticamente diferenciamos dos rasgos centrales que el problema de la ludopatía adquiere en este período: 1) la vinculación del problema con la población de niños/as, adolescentes y jóvenes; 2) la vinculación nuevos medios tecnológicos. A continuación, reconstruimos los marcos cognoscitivos y morales que problematizan los juegos de azar y apuestas en este período.

3.1 La expansión de la “ludopatía” en su vinculación con una nueva población vulnerable: los niños, niñas y adolescentes

El primer punto a señalar es que la etiqueta de “ludopatía” persiste como denominador popular del juego problemático. A diferencia del episodio anterior la representación del juego problemático como un problema de salud no es un objeto de discusión o de demanda de reconocimiento, sino que constituye un sentido estabilizado. Junto con la persistencia de esta manera de nombrar al fenómeno también lo hacen algunas de las características del paradigma psicomédico. En primer lugar, la inscripción del problema dentro de los diagnósticos reconocidos por la profesión médica otorga una legitimidad y un efecto de realidad al fenómeno que habilita su movilización pública como un problema sanitario. Principalmente en los proyectos de ley y en las ordenanzas la referencia a los manuales diagnósticos de la Organización Mundial de la Salud y la *American Psychiatric Association* son recurrentes para caracterizar la problemática la cual es definida como una compulsión,

un trastorno del control de los impulsos, una adicción o una enfermedad. Asimismo, su inscripción en el campo de la salud radica el problema dentro de las incumbencias de las instituciones públicas y, por lo tanto, frente a la que el Estado debe hacerse cargo.

Como describimos en el capítulo anterior, la definición del juego problemático como una enfermedad limitaba la experiencia problemática a un tipo de práctica de juego: aquella en que se considera que el individuo fracasa en su capacidad de autorregular su comportamiento y encuadrarlo dentro de los patrones socialmente aceptables sobre todo en términos de involucramiento de tiempo y dinero. Al mismo tiempo, creaba una zona donde el juego puede practicarse de manera socialmente aceptable adjetivada como “responsable” o “saludable”. Sin embargo, esta definición se encuentra tensionada en el contexto actual a partir de la reinterpretación de la ludopatía en combinación con un nuevo público vulnerable: los niños/as y adolescentes.

El 15 de mayo de 2024 en el noticiero de la cadena Telefé Rosario presentaba un informe sobre la ludopatía en menores de edad. Una sucesión de imágenes distorsionadas y monocromáticas que incluían niños frente a dispositivos electrónicos, ruletas girando y máquinas tragamonedas era encuadrada por una música terrorífica y una voz en off que pronunciaba: “Son chicos, pero también grandes jugadores, a corta edad sienten pulsión por las apuestas digitales, un hábito que desarrollan incluso en la escuela: pequeños ludópatas”¹³⁴. A continuación, los presentadores del noticiero dialogan entre sí mientras en las pantallas se lee “Apuestas on-line: la nueva adicción”. La presentadora menciona que esta adicción viene “recogiendo más seguidores” y luego interpela a su colega: “pero ¿sabés, Maxi qué es lo que más duele? que hablamos de niños, en la mayoría de los casos, de menores de edad”, a continuación, el presentador agrega “niños y adolescentes que además están estimulados a jugar” por las publicidades de los principales clubes de fútbol, objeto de pasión de “los chicos”, y los “influencers”. Los presentadores agregan otro elemento: la facilidad en el acceso a los dispositivos móviles, al alcance de todos y cada vez a más temprana edad¹³⁵.

La escena televisiva puede ser leída como una operación de identificación y enmarcamiento que contribuye a constituir la ludopatía infantil como un problema público. En ella se articulan dos elementos cuya conjunción resulta socialmente disruptiva. Por un lado, una actividad moralmente cuestionada —las apuestas y los juegos de azar—, asociada históricamente al mundo adulto y caracterizada en la actualidad por un proceso de expansión. Por otro lado, un público cuya vulnerabilidad socialmente reconocida y su valor simbólico le confieren un estatus de protección

¹³⁴ Informe televisivo disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ywDaEs0060A>

¹³⁵ La relación entre jóvenes y tecnología es una combinación que está en la génesis de otros problemas públicos y pánicos morales desde hace varias décadas, como en los casos de los cibercafés o los videojuegos (Gil Juárez, 2006).

particular (Ariès, 2023; Borinsky, 2006; Grinberg, 2013; Stagno, 2011). La conjunción de ambos elementos vulnera un consenso social sedimentado en torno a los mercados de juego, según el cual los menores de edad deben ser excluidos del universo de las apuestas. Frente a esta población, la negatividad del juego adquiere un carácter especialmente sensible y se vuelve socialmente intolerable.

A la hora de describir la problemática de la ludopatía en este período es transversal el señalamiento del perjuicio particular que tienen sobre los niños/as, adolescentes y jóvenes. Este grupo es descripto como una población esencialmente vulnerable. Los individuos que transitan una etapa vital cuyos límites en el discurso público no son fijos y pueden ir desde los 9 hasta los 25 años, configuran una población con un estatus inferior a los adultos. La diferencia a partir de la que esta población es construida se sustenta en discursos del campo médico psi que sostienen que la niñez y la adolescencia son etapas vitales en las que el desarrollo subjetivo o incluso neurológico son incompletos en comparación a la adultez¹³⁶. Por ejemplo, psicólogos que explican el fenómeno de la ludopatía adolescente mencionan:

Sabemos que cuanto antes un adolescente empiece a jugar, mayor es el riesgo de que desarrolle una adicción. Sus cerebros aún están en desarrollo y son más susceptibles a la gratificación instantánea que ofrecen las apuestas. (“Adolescentes, ¿los nuevos ludópatas on line?”. La Capital, 22/9/2023)

“Es imperativo que el Estado intervenga porque está para regular el mercado, cuidar la salud de los chicos”. Resalta que los menores no están emocionalmente preparados para las apuestas: “El cerebro está en proceso de maduración en relación a la inhibición de los impulsos y están recibiendo la posibilidad de apostar, una práctica de riesgo equiparable al consumo de sustancias” (“Enfermedad silenciosa: crecen las apuestas online entre los más jóvenes”. El Litoral, 23/6/2024)

Asimismo, en los fundamentos de un proyecto de ordenanza para llevar adelante una campaña de concientización por parte del Consejo Municipal de Rosario se sostiene:

Que la adicción al juego de apuestas en menores de edad es de suma gravedad ya que afecta al rendimiento escolar y al desarrollo cerebral. Asimismo, según expertos, la maduración neurocognitiva se desarrolla progresivamente desde el nacimiento y concluye alrededor de los 25 años, siendo el lóbulo frontal el último en completar dicho desarrollo y responsable de funciones ejecutivas como la toma de decisiones, el control de impulsos y la regulación de las emociones. (Proyecto de Resolución campaña de concientización “Apostar no es un juego”, 30/5/2024, Concejo Municipal de Rosario, Exp. 271272-P-2024, p.2)

También, un legislador nacional autor de un proyecto de ley para regular la publicidad de las apuestas explica:

Es un problema que altera la vida social, familiar y económica de un montón de personas, y que en el joven es mucho más difícil de manejar. Porque quizás no tenga las herramientas

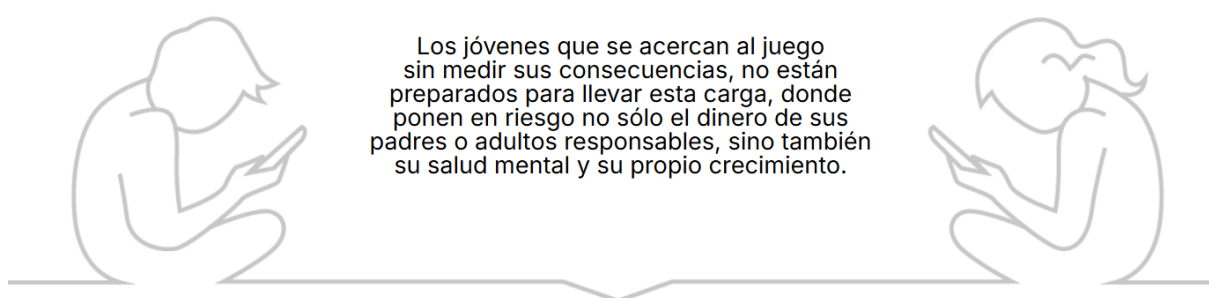
¹³⁶ Nuestra intención no es refutar estas teorías sino reflexionar sobre el carácter socialmente construido de estas representaciones sobre las etapas vitales. El ya clásico trabajo de Margaret Mead (1993) demuestra que la idea de adolescencia de la cultura occidental no se encuentra presente en otras sociedades.

simbólicas, económicas ni la formación necesaria para estar plantado en la vida y piensa que puede salir de esa situación así nomás. ("Debemos limitar el acceso de los menores de edad a la publicidad de apuestas online". La Capital, 15/5/2024)

Y en la página web dedicada al juego compulsivo del gobierno de la Provincia de Santa Fe - ilustrada con imágenes de adolescentes frente a pantallas- se explica por qué esta problemática tiene una vinculación particular con esta población vulnerable:

Imagen 16. El juego compulsivo y los jóvenes

¿Por qué afecta especialmente a los jóvenes?



Fuente: Captura de pantalla de página web sobre juego compulsivo del gobierno de la Provincia de Santa Fe. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/ms/juegocompulsivo/>. Consultado: 23 de marzo de 2025

La representación de este grupo etario como un “ser incompleto” o “en transición” (Chaves, 2005) lo configura como una población particularmente incapaz de regular su comportamiento, propenso a tener evaluaciones inapropiadas sobre las situaciones que se le presentan, una inclinación a involucrarse en acciones juzgadas como desviadas o una debilidad frente a las malas intenciones de otros peligrosos. En este sentido, la vinculación entre los niños/as, adolescentes y jóvenes con las apuestas no encuentra en el discurso público ninguna posibilidad de configurarse como una actividad legítima ni como una acción producto de una búsqueda activa de los integrantes de este grupo sino que aparece representada en términos de sometimiento, coacción, engaño, seducción, patología o desviación¹³⁷. En consecuencia, la confluencia entre la práctica de juegos de azar y apuestas con una población intrínsecamente vulnerable exime a este grupo de responsabilidad sobre la existencia del problema.

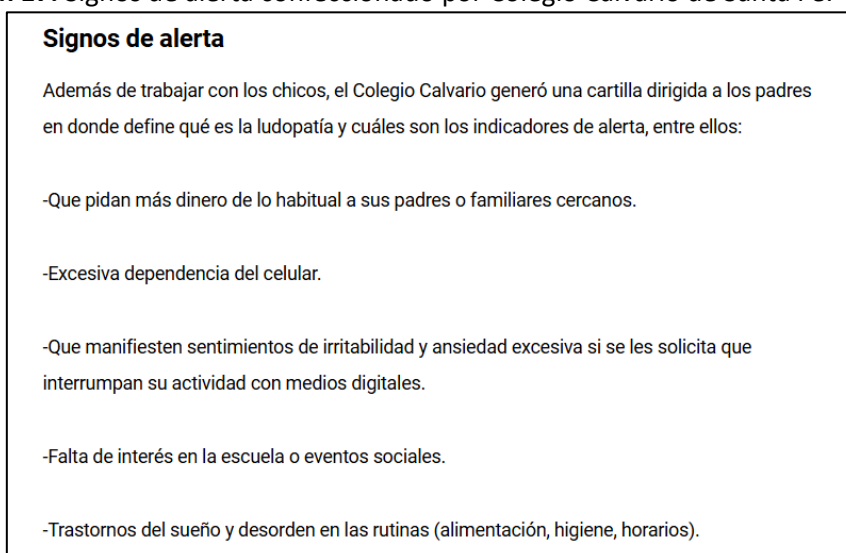
La vinculación de la ludopatía con un nuevo grupo vulnerable modifica las características del fenómeno. En efecto, si anteriormente la ludopatía permitía diferenciar la experiencia de juego

¹³⁷ En este sentido, consideramos esclarecedor que en una de las jornadas de discusión pública la directora de una escuela narró un episodio donde un estudiante que fue abordado institucionalmente a causa de su práctica de apuestas. El estudiante argumentó que el objetivo que perseguía era “independizarse” y a continuación, la directora del establecimiento consideró que “es muy importante la información para salir de ese lugar de ingenuidad”. Juzgar como ingenua la justificación ofrecida por el adolescente deslegitima una dimensión activa en la realización de apuestas.

“normal”, “saludable” o “responsable” de la práctica patológica, caracterizada por una experiencia sobrecogedora para el individuo en la que no podía evitar llevar a cabo la acción de apostar, la ludopatía infantil y adolescente no permite operar esta diferenciación en tanto toda práctica de apuestas es definida como indeseable para este grupo. Como consecuencia, la “ludopatía” expande sus límites y nombra a toda práctica de apuestas por parte de menores de edad¹³⁸.

El esquema cognitivo que separa a la población afectada de una responsabilidad sobre el problema abre un espacio para la identificación de culpables. En este sentido, se denuncia a los operadores de juego, los “influencers”¹³⁹ y los “cajeros”¹⁴⁰ por cooptar a la población vulnerable para involucrarse en el juego. Asimismo, se identifica a “los adultos”, generalmente referenciando a los padres, como responsables de hacerse cargo del problema a través de su detección y abordaje. En este sentido, durante este episodio es habitual observar tanto la demanda de formas de detectar el problema como la publicización de listas de recomendaciones para hacerlo (Imagen 17).

Imagen 17. Signos de alerta confeccionado por Colegio Calvario de Santa Fe.



Fuente: “Un fenómeno que crece: apuestas online y ludopatía en adolescentes”. El Litoral, 6/7/2024

Asimismo, los tres spots de prevención de la ludopatía producidos por la Universidad Nacional de Rosario por solicitud del Concejo Municipal de Rosario abonan a esta estructuración del problema. En este sentido, comparten una misma estructura narrativa y una serie de operaciones de

¹³⁸ En algunas ocasiones, profesionales de la salud señalaban la diferencia entre consumo problemático y ludopatía como dos estadios diferentes de la práctica y advertían que la asimilación de toda apuesta a la ludopatía era problemática. Sin embargo, en el discurso público esta distinción no operaba y la etiqueta de ludopatía operaba en términos más laxos para referir al problema.

¹³⁹ El observatorio de palabras de la Real Academia Española lo define como “una persona con capacidad para influir sobre otras, principalmente a través de las redes sociales”. Son figuras de gran popularidad entre niños/as, adolescentes y jóvenes que ofrecen contenidos de muy diverso tipo a través de redes sociales.

¹⁴⁰ Los cajeros son intermediarios entre el consumidor y las plataformas ilegales de apuestas. Se encargan de promocionar plataformas de apuestas, vender créditos para apostar y en ocasiones financiar a los jugadores.

problematización convergentes. En todos los casos, la escena se sitúa en el interior de un automóvil, un espacio cotidiano, móvil y familiar, que funciona como soporte simbólico para inscribir el problema del juego en la vida diaria. El juego no aparece asociado a ámbitos clandestinos ni institucionales, sino integrado a los trayectos ordinarios y a los tiempos muertos de la cotidianidad. Los adolescentes — siempre varones— apuestan desde sus teléfonos móviles en el asiento trasero, mientras elementos visuales y sonoros (saldos en neón, sonidos de tragamonedas, música electrónica, atmósferas oscuras) traducen sensorialmente el riesgo y hacen visible una práctica que, de otro modo, permanecería oculta. Esta visualización del daño opera como una estrategia de alerta que busca materializar la amenaza en ausencia de signos físicos observables. La figura adulta que interviene es, en todos los casos, una mujer que encarna una autoridad moral cotidiana, presumiblemente materna. Su intervención no se apoya en un saber experto ni en un dispositivo institucional, sino en la interrupción del silencio y en la apelación al vínculo. La problemática es así construida menos como una patología que como una situación que requiere ser hablada, detectada y atendida en el espacio íntimo. El cierre de los spots —“Apostar nunca es un juego. Rompé el silencio. Pedí ayuda”— condensa esta operación: el daño no se atribuye exclusivamente al acto de apostar, sino a su invisibilidad y a la falta de comunicación. La solución propuesta se inscribe en un registro preventivo y relacional, que desplaza la intervención hacia el plano de la palabra y del reconocimiento temprano del problema, en consonancia con un encuadre que sitúa a la familia y al entorno cercano como primera línea de detección y abordaje.

El estado de “alerta” que se sugiere a los padres y, en un sentido más amplio, a la comunidad en general, adquiere contornos aún más dramáticos a partir de dos características que se imputan al fenómeno de la ludopatía infantil. La primera de ellas es tributaria del enmarcamiento psicomédico descrito en el período anterior y refiere a la impermeabilidad del fenómeno frente a variables explicativas de tipo socioestructural. A lo largo del episodio, la construcción de la vulnerabilidad de la población en función de su pertenencia socioeconómica es soslayada o, en algunos casos, explícitamente descartada. La definición de la ludopatía infantil o adolescente como una problemática “sin fronteras” convierte así a todos los niños, niñas y adolescentes en potenciales ludópatas¹⁴¹. La segunda característica remite a la imputación de sigiliosidad o invisibilidad del problema, asociada a la ausencia de manifestaciones físicas observables. Este rasgo adquiere una relevancia particular en el episodio actual, en tanto su despliegue en el espacio virtual añade una capa adicional de opacidad, reforzando la percepción de un riesgo omnipresente pero difícilmente detectable

¹⁴¹ Joel Best (1987) señalaba con respecto a el problema de los niños perdidos en la década de 1980 en Estados Unidos que la afirmación de que un problema afecta a toda la sociedad tiene una potencia retórica central en el incremento del interés público en un fenómeno.

3.2 La ludopatía en el territorio virtual

La etiqueta de “ciberludopatía” o “ludopatía digital”, que en ocasiones es utilizada por los actores sociales para nombrar este fenómeno, da cuenta de otro de los elementos centrales en el mapa cognitivo a partir del que se configura la problemática en esta etapa. La práctica de apuestas en el terreno de la virtualidad, es decir, en un espacio que no requiere el involucramiento físico de las personas ni la copresencialidad.

Los relatos públicos del problema señalan como un punto de quiebre a la pandemia. La trama explicativa sostiene que a partir de este acontecimiento se incrementó el uso de dispositivos móviles, principalmente en niños/as y adolescentes, teniendo como consecuencia la consolidación de un nuevo territorio virtual. Esta narrativa transversal a todos los actores que participan en el debate plantea una dicotomía entre un pasado presencial y un presente virtual:

La pandemia de COVID-19, año 2020, sirvió como catalizador para acelerar múltiples aspectos de la revolución tecnológica, alterando de manera permanente nuestras dinámicas de vida y trabajo ya que muchas actividades que antes eran presenciales adoptaron el formato virtual y las incorporamos a la cotidianidad.

Así los adolescentes que antes jugaban en la cuadra, en la vereda, en los clubes, ahora lo hacen en sus casas o en las escuelas a través de las pantallas. Desde las redes sociales, los influencers, los youtubers, los tiktokers ocupan un rol de referencia muy fuerte debido a que por un lado, aprueban o desaprueban sus conductas a través de un simple "Me gusta" y por otro, habilitan una puerta para conseguir más dinero de manera rápida y fácil (Proyecto de ley “Plan educativo para la prevención de la ludopatía digital”, Claudia Balagué, 2024)

Nuestro país ha sido testigo, durante los últimos años y en particular a partir de la pandemia, de la eclosión de un nuevo fenómeno con fuertes repercusiones económicas, psicológicas y sociales: el desarrollo exponencial de los juegos de azar y de apuestas en línea, cuyas características facilitan la compulsión. El formato de acceso rápido a través de la telefonía celular, en un país en el que se contabilizan más celulares que personas, sumado a las promociones ofertadas por las empresas del sector, consistentes en créditos o bonos de bienvenida para comenzar a jugar, facilitan el ingreso de los y las jóvenes a estas plataformas. Asimismo, vale señalar que las mismas brindan una amplitud horaria sin límites a la hora de apostar. (Proyecto de ley “Regulación de la publicidad y de la promoción de los juegos de azar y apuestas en línea”. Lucila De Ponti, 8/5/2024)

El nuevo escenario inaugurado a partir de la pandemia se constituye en un terreno fértil para la aparición del problema de la ludopatía infantil y adolescente en tanto se le imputa a la expansión de los dispositivos electrónicos una relación directa con el acceso de este público vulnerable a las apuestas.

Es un tema que nos preocupa particularmente, ya que son cada vez más los niños y adolescentes involucrados en esta problemática. En gran medida esto ocurre por el crecimiento descontrolado de este tipo de juegos, mediante aplicaciones y dispositivos online”, subrayó Suárez, al referirse a la propuesta. (“Carlos Suárez impulsa un proyecto para prevenir la ludopatía en niños y adolescentes.” El Litoral, 5/6/2024)

"Si bien la problemática no es nueva, se agravó en los últimos años, sobre todo con la pandemia, en paralelo al mayor acceso de los chicos a las billeteras virtuales y la proliferación de las casas de apuestas que sólo exigen unos pocos datos que los chicos obtienen con facilidad" ("El juego compulsivo llegó a la niñez y la política apura acciones". El Litoral, 21/6/2024)

Por otro lado, el crecimiento del acceso a los dispositivos reconfiguró la experiencia de la infancia y la adolescencia. Este factor es central en el incremento del dramatismo del problema. Los casos que se narran señalan que la aparición de un "mundo digital" tuvo como consecuencia que el hogar, espacio de intimidad y cuidado, sea invadido por desconocidos o extraños.

Una de las oradoras, experta en ciberseguridad expresa: "El problema de los chicos son los adultos que no sabemos dónde están." Remarca la necesidad de que los padres conozcan el mundo digital en el que se manejan sus hijos para que puedan establecer un control sobre sus actividades. En las diferentes intervenciones construye una imagen del mundo digital como un espacio que contiene peligros desconocidos. Define y relata experiencias que se agrupan bajo la categoría de "Grooming". Me recuerda a las narrativas sociales sobre abusador al acecho que dominan los encuadres de los casos de abuso sexual durante la década de 1980 en Estados Unidos. (Nota de campo, charla "Salud mental en juego", Santa Fe, 5/7/2024)

Asimismo, el territorio virtual es un espacio donde los niños/as y adolescentes tienen una mayor *expertise* que los adultos que desconocen la lógica de funcionamiento de esos espacios y pierden entonces su capacidad de controlar y regular la práctica de los menores. Así, de la mano de los dispositivos móviles el peligro, además de volverse ubicuo, se hizo incontrolable en tanto los responsables de intervenir se vuelven incompetentes.

En resumen, la adhesión de nuevos componentes al problema de la ludopatía lo convierten en un fenómeno que con una mayor resonancia social tanto en términos fácticos como morales. Su vinculación con una población intrínsecamente vulnerable y frente a la que la práctica de las apuestas es indeseable y la ubicuidad que asume el riesgo a partir de la proliferación de dispositivos móviles expande la frecuencia de hechos que puede nominar y generaliza el problema. Asimismo, estas características imprimen una contradicción con valores de fuerte arraigo en nuestras sociedades como la idea de que las infancias y adolescencias están revestidas de una sacralidad específica e incrementa el dramatismo a causa de la invisibilidad que el fenómeno adquiere en su desarrollo en el territorio virtual.

4. La ludopatía infantil y adolescente. Institucionalización de un fenómeno multidimensional

La aprobación de la "Ley de prevención y abordaje integral de la ludopatía" N°14.293 en noviembre de 2024 marca un punto de estabilización del problema de la ludopatía infantil en tanto cristaliza los marcos de problematización del juego al convertirlo en objeto de acción pública. Esta

legislación es tributaria de un acelerado proceso de problematización pública que involucró a una multiplicidad de actores. Como saldo de este debate uno de los principales rasgos que podemos observar es el carácter multidimensional que adquiere la problemática. Si en el período anterior el problema de la ludopatía era interpretado desde un paradigma psicomédico y, por lo tanto, se convertía en objeto exclusivo de políticas sanitarias, en esta etapa el problema se convierte en propiedad de múltiples ramas del Estado provincial e involucra también a actores de la sociedad civil y, en menor medida, a los operadores de juego. A continuación, analizamos los principales sentidos del problema que se estabilizan en esta política pública.

La ley se estructura en cuatro Títulos. 1) De disposiciones generales, donde plantea los objetivos y las principales definiciones que rigen la ley; 2) establece políticas educativas para la prevención; 3) establece políticas de promoción de la salud; 4) establece políticas de abordaje integral; 5) plantea otras disposiciones que refieren al financiamiento de las acciones establecidas por la ley.

En primer lugar, señalamos que conserva elementos de la definición psicomédica del juego problemático pero también amplía el límite de fenómenos abarcados al no ceñirse específicamente a un diagnóstico médico. En el título de disposiciones generales define a la “ludopatía o consumo problemático de juegos de azar y apuestas” -objeto de intervención de la ley- como “cualquier conducta compulsiva o que resulta difícil de controlar en un momento determinado, afectando negativamente la salud física, psíquica y las relaciones sociales, y generando un malestar clínico y deterioro que afecta aspectos de la vida personal, familiar, laboral, social y económica de quien la padece” (Ley N°14293 Art.3 Inc. b). En este sentido, retoma aspectos del modelo anterior -principalmente la dimensión del control que el individuo ejerce (o no es capaz de ejercer) sobre su conducta- al referir al término de compulsión, pero también amplía y vuelve más laxos sus límites al agregar dentro del concepto a cualquier conducta “que resulte difícil de controlar en un momento determinado”.

Asimismo, da cuenta de las dos principales dimensiones que incorpora el fenómeno del juego problemático en esta etapa: su vinculación con la población de niños/as y adolescentes y su desarrollo en la virtualidad. De esta manera, incorpora la siguiente definición de la “ludopatía en línea”:

“es el impulso incontrolable a participar de los juegos de azar y de apuestas que se lleva a cabo a través de medios y plataformas digitales, electrónicas, informáticas, telemáticas, interactivas, de telecomunicación y a los que en el futuro se desarrollen” (Ley N°14.293. Título I Art.3 Inc. c).

Para dar cuenta de la dimensión virtual de la problemática incorpora otro concepto que es el de “ciudadanía digital” que en su Art. 3 inc f define como

“el conjunto de derechos y responsabilidades que tienen las personas en entornos digitales, entendiendo a Internet como un espacio público, con oportunidades para el ejercicio pleno de derechos, pero también con riesgos de posibles vulneraciones. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a estar protegidos de cualquier riesgo asociado a los entornos virtuales”. (Ley N°14293 Título I Art.3 Inc. f)

De esta manera, internet queda definido como un “espacio público” que comporta tanto oportunidades como riesgos que son resaltados específicamente en relación con los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, la dimensión infantil de la ludopatía que marca el tono de la discusión pública en este período también sobrevuela el articulado de la ley. La protección de esta población vulnerable se plantea en los objetivos de la ley que se propone en su Art. 2 Inc. E “eliminar la exposición de las niñas, niños y adolescentes a las prácticas de juego de azar y apuestas, garantizando su seguridad mediante barreras tecnológicas de protección activa, que limiten su acceso a contenidos inapropiados para su desarrollo integral”.

El punto en que la asociación entre ludopatía y niños/as y adolescentes cobra especial relevancia es en el Título 2 que establece “Políticas educativas para la prevención” y crea el “Programa Educativo para la Prevención de la Ludopatía en Línea” a cargo del Ministerio de Educación de la provincia. El programa por crearse contempla diferentes estrategias de sensibilización, diseño de propuestas pedagógicas e instancias de encuentro y capacitaciones al personal educativo relativos al problema de la ludopatía. También plantea la creación de protocolos de intervención ante “posibles situaciones de consumo problemático ligados a los juegos de azar y las apuestas” (Tit 2. Art. 9). La asociación entre la ludopatía y los niños/as y adolescentes queda materializada en el rol central que adquiere la institución escolar -principal institución a partir de la que el Estado se vincula con este grupo etario- lo cual constituye una novedad respecto a las propuestas de intervención de períodos anteriores.

Respecto a las políticas del campo de la salud, la ley establece lineamientos generales, pero no medidas concretas de intervención como observamos en episodios anteriores. En el Título III establece “Políticas de promoción de la salud” cuya implementación asigna al Ministerio de Salud y a la APRECOD a través de la generación de acciones de prevención y asistencia entre las poblaciones afectadas, así como también la promoción de la investigación científica sobre la temática. En este sentido, es posible evidenciar un desplazamiento del rol central de la mano sanitaria del Estado en la intervención sobre este problema específico.

En el Título IV “Políticas de abordaje integral” se establece la implementación de un “sistema de estadística e investigación” y se determinan medidas regulatorias y restrictivas de aspectos de la oferta. Se establece que la LSF debe realizar una campaña de prevención que incluya la leyenda “Apostar no es un juego” en eventos masivos y deportivos y certificar las publicidades de los

operadores de juego previamente a su difusión. Asimismo, se establece el bloqueo al ingreso en páginas de apuestas en las dependencias públicas y a través de las redes de internet estatales. Finalmente, en el Art. 20 se establecen “medidas de protección del participante” que implican restricciones para los operadores como la concesión de préstamos y asistencia financiera, la instalación de nuevos cajeros a menos de 400 metros y la identificación obligatoria en plataformas digitales a través de “medios que garanticen la autenticación, la inalterabilidad e inviolabilidad de los datos personales”. Observamos que en los puntos que podrían implicar un conflicto con los intereses de los operadores de juego, como los mecanismos para certificar la identidad de los participantes o las restricciones en los espacios publicitarios se delega las facultades para su implementación en la autoridad de regulación del juego.

Por otra parte, el articulado de la ley se encuentra recorrido por un paradigma de integralidad que responde a la idea de una problemática multidimensional. En sus diferentes disposiciones hace énfasis en la necesidad de la intervención por parte de diversas áreas del Estado. De hecho, en el Artículo 5 del Título I establece la conformación de una “Mesa de Coordinación Interinstitucional” integrada por los Ministerios de Salud, Educación, Cultura, Igualdad y Desarrollo Humano y la Caja de Asistencia Social – Lotería Santa Fe que tiene la función de coordinar estas distintas áreas del estado para el desarrollo de las acciones de abordaje de la ludopatía y articular con gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, clubes de barrio y otras instituciones.

En resumen, la ley sancionada retraduce en el campo institucional los marcos de problematización que describimos anteriormente. La multiplicidad de áreas estatales a las que se le asigna la propiedad del problema y el involucramiento de otros actores de la sociedad civil dan cuenta de la multidimensionalidad que adquiere el juego problemático en este proceso. Si anteriormente el juego era un problema principalmente sanitario en el que tenían injerencia los organismos de salud, en esta instancia el juego se configura como un problema con mayor cantidad de dimensiones y que involucra, por ende, una mayor cantidad de actores. Por otra parte, la incorporación en la narrativa del problema de una población a la que se le reconocen vulnerabilidades, derechos y protecciones inherentes introduce dinámicas de intervención diferentes en comparación a períodos anteriores. Si bien, por un lado, se sostienen ciertas estrategias que apuntan al trabajo sobre la psiquis y la voluntad de los sujetos afectados a través de la “concientización”, “sensibilización” y la construcción de una responsabilidad individual, aparecen otros mecanismos que implican un tutelaje cercano por parte de las instituciones estatales. En este sentido, se adjudica a los equipos de intervención que se establecen en el “Programa Educativo para la Prevención de la Ludopatía en Línea” la implementación de una actuación que no presupone la voluntad individual de las personas afectadas por la problemática. En

comparación con el período anterior, entonces, la responsabilidad sobre el abordaje la situación problemática está atribuida en mayor medida sobre el Estado que sobre los individuos damnificados.

5. Conclusiones del capítulo

Durante este último episodio en la historia del problema de los juegos de azar en Santa Fe reconstruimos las dinámicas de problematización del juego que desembocaron en el momento más álgido de la problematización pública de los juegos de azar y las apuestas. Si bien en el comienzo del episodio observamos episodios de vinculación entre los juegos de azar y tramas de corrupción política esta asociación no tuvo una potencia en la colonización de la agenda pública. La preocupación por la salud mental y más precisamente las adicciones como problema de la pospandemia abrió una vía más potente de problematización pública del juego, continuando la senda del episodio anterior.

El problema de la ludopatía experimentó un giro que lo catapultó en la agenda pública a partir de la asociación de la práctica de juego con una población vulnerable que, en nuestras sociedades, es objeto de atención como los niños/as y adolescentes. En este sentido, el problema abandonó un lugar de marginalidad y se popularizó de manera creciente¹⁴². En la canalización hacia la agenda pública observamos que actores del poder legislativo provincial y local fueron figuras centrales que movilizaron operaciones de popularización y enmarcamiento de la problemática en un contexto nacional donde el tema formaba parte de las preocupaciones del período.

Reconstruimos los marcos de problematización del período observando que la persistencia de la noción de ludopatía que remite a la esfera médica no implicó necesariamente un enclaustramiento en la esfera sanitaria del problema. Su adjetivación como un problema infantil y adolescente expandió

¹⁴² En este sentido consideramos esclarecedoras las declaraciones de la diputada De Ponti en entrevista:

Astor: Ahí una pregunta, ¿a vos te parece que el tema primero se pone en agenda pública, y después llega, por ejemplo, a la agenda legislativa, o viceversa, o se retroalimentan las dos?

Dip. De Ponti: Creo que en este caso se retroalimentaron, o sea, se puede hablar de las dos maneras, es como depende el momento. Me parece que lo que pasó con esto es que se retroalimentó como distintos factores. Una problemática que se pone en agenda, que además conecta con realidades, y que, además, para mí la diferencia con el tratamiento del tema de la ludopatía en general, ahí sí son los chicos, digamos, los pibes. Porque, o sea, es como que vos pensás el casino, la ludopatía, que hoy ves como algo marginal. Digamos, ves tipo una persona, o bueno, que capaz hay otra gente que es más, no sé, un amigo tuyo, mío, o yo misma puedo ser, que tenés ese problema. Pero viste que siempre, en realidad, está visto como algo marginal, digamos, una persona... Lo mismo que puede pasar con las adicciones, así como más a las drogas, que yo veo el alcoholismo como más extremo. Viste, se ve como una cosa de, digo, una persona que tiene un problema medio patologizado, así tipo, y bueno, que vaya, no sé. La diferencia, me parece, con ahora es justamente el celular, internet, hacen que esto le pueda pasar a cualquiera, y a los hijos de los diputados, a los amigos de los hijos de los diputados, seguramente a algunos les pasa algo, digamos, o lo ven como un peligro, digamos, incluso como en términos más personales. Entonces, y al común de la gente, digamos, digo, a los diputados, porque yo creo que hay algo ahí que pasa también cuando se toca un aspecto que puede, digamos, incluso intervenir como...

A.: Llegarle cerca.

D.P.: Claro, llegarle cerca a la gente, pero creo que eso le pasa a todo el mundo y que eso también colabora con que este tema se ponga en agenda.

los límites de los fenómenos pasibles de ser nombrados en tanto en la práctica, al menos en las esferas públicas, no solo refería a experiencias patológicas, sino que remitía a cualquier práctica de apuestas de este público¹⁴³. Asimismo, su vinculación con un nuevo campo de acción, el “territorio virtual”, incrementaban la generalización y la dimensión del fenómeno, donde objetos de uso cotidiano de los niños/as se convertían en potenciales vías de acceso a una actividad peligrosa. Asimismo, describimos como en el contexto de crecimiento de la problematización pública del juego, la emergente oferta de juegos de aza y apuestas en línea, neutralizó las críticas rediseñando los límites legales sobre los contornos del problema.

Finalmente, observamos que los sentidos estabilizados de la problemática a partir de su puesta en política pública implicaron una redistribución tanto de la propiedad del problema como de las responsabilidades asociadas a su abordaje en comparación con la etapa anterior. La multidimensionalidad desde la que se configuró el fenómeno dio lugar a una distribución de la propiedad entre diversas agencias del Estado provincial, al tiempo que incorporó a actores de la sociedad civil en su definición e intervención. En este marco, el Ministerio de Educación adquirió un rol protagónico, como consecuencia de la identificación de los niños, niñas y adolescentes como principal población vulnerable. A diferencia de la etapa anterior, las estrategias de intervención dan cuenta de un desplazamiento en la asignación de las responsabilidades políticas bajo este nuevo mapa cognitivo: al definirse a los niños y adolescentes como población objetivo prioritaria, se atribuye a las instituciones estatales un rol más activo en la asistencia, el cuidado y el tutelaje de los sujetos en situación de problema.

¹⁴³ Cabe la posibilidad, tal como observaba Gusfiel respecto a los conductores alcoholizados, que la dramatización pública del problema no se condiga con los marcos interpretativos de las personas en sus interacciones cotidianas.

Conclusiones generales

En el inicio de esta tesis mencionamos que los juegos de azar y las apuestas estas atravesados históricamente por una dimensión problemática y nos propusimos como objetivo general analizar las dinámicas de problematización pública de los juegos de azar en la provincia de Santa Fe desde la legalización de casinos hasta la actualidad. El recorrido por el período histórico que abarca esta tesis nos permitió observar las características que adquirió esa problematicidad en Santa Fe en las primeras décadas del Siglo XXI. El análisis diacrónico del caso evidenció que, si bien esta actividad nunca se desprendió de su faceta controversial, alternó períodos de efervescencia pública con momentos de latencia; es decir, fases en las que el “oleaje” del problema se intensificó y otras en las que se aquietó. A partir de este recorrido, establecimos una periodización en tres etapas de la problematización pública del juego en Santa Fe que estructuraron la tesis, diferenciadas por la participación de actores sociales específicos y por la movilización de distintos marcos de problematización. En lo que sigue, se presentan las conclusiones generales del trabajo y se esbozan algunas reflexiones derivadas de los principales hallazgos.

La centralidad de la arena legislativa, transferencias en la propiedad del problema y actores ausentes

Para analizar las dinámicas de problematización en el período, nuestro primer objetivo específico de investigación fue identificar y caracterizar a los actores sociales involucrados en la definición pública de los juegos de azar en Santa Fe, y analizar las estrategias, recursos y operaciones que despliegan para promover sus posicionamientos. El análisis de los materiales periodísticos constituyó la fuente principal para identificar a estos actores, reconstruir su intervención en los distintos momentos y establecer la temporalidad del caso. Este abordaje fue complementado con entrevistas a actores relevantes y con el análisis de documentos legislativos, como expedientes de leyes y proyectos normativos.

Entre los distintos períodos analizados emergen algunos rasgos comunes. En primer lugar, se destaca la centralidad de los actores de la arena legislativa en la problematización del juego. Los y las legisladores/as —y especialmente los/as diputados/as— pueden ser conceptualizados como figuras instituidas del emprendedor de política pública. Siguiendo a Neveu (2015), estos actores cumplen un rol de mediación entre los problemas públicos y la formulación de políticas, disponiendo de un “saber hacer” que les permite reconocer ventanas de oportunidad, acelerar o ralentizar procesos y traducir demandas sociales en iniciativas institucionales. Su ubicación estructural en la interfaz entre la opinión pública y las instancias de decisión política los convierte en actores particularmente permeables a la recepción y movilización de problemas públicos.

No obstante, el análisis del caso también permitió identificar situaciones en las que el tránsito de las demandas opera en sentido inverso: es decir, iniciativas surgidas desde la agenda política formal que se proyectan hacia la opinión pública con el objetivo de construir apoyos sociales (Cobb, Ross, & Ross, 1976). Este recorrido inverso se manifestó con especial claridad en la primera etapa analizada, cuando la legalización de las salas de juego fue impulsada desde la arena legislativa hacia otras arenas públicas.

Las etapas se diferencian, asimismo, por la participación de actores específicos. La Iglesia Católica, que orientó los discursos críticos al juego durante la primera etapa, pierde progresivamente protagonismo en los episodios posteriores. En contraste, los y las profesionales de la salud —principalmente médicos/as y psicólogos/as— adquieren una relevancia creciente tras la legalización de los casinos. En torno a estos actores se conforman asociaciones civiles y profesionales que tematizan la ludopatía como problema público. Esta transferencia en la “propiedad” del problema (J. Gusfield, 2014) se inscribe en procesos más amplios de medicalización de los problemas sociales, en los que conductas previamente definidas en términos morales son retraducidas en categorías diagnósticas (Conrad & Schneider, 1992), y en los que el juego problemático es enmarcado como un problema de salud (Castellani, 2000; Ferentzy & Turner, 2013).

Los actores comerciales, por su parte, adquieren mayor gravitación a partir de la instalación de los casinos, desplegando estrategias orientadas a neutralizar las críticas articuladas desde el paradigma psicomédico. El organismo estatal regulador del juego interviene en la arena mediática, organiza jornadas y promueve políticas de “juego responsable”, mientras que los sectores empresarios del juego participan de manera más acotada en estos espacios, privilegiando instancias de comunicación bajo su control —como reportes de sustentabilidad o acciones de relaciones públicas— y el diálogo por canales discretos con los decisores políticos.

La identificación de niños, niñas y adolescentes como principal población afectada en la última etapa amplió los contornos del problema más allá del encuadre estrictamente psicomédico, incorporando actores provenientes del ámbito educativo, especialistas en nuevas tecnologías y representantes estudiantiles. Aunque los profesionales de la salud mental mantienen su centralidad como autoridad experta, el problema adquiere una mayor transversalidad institucional.

En las operaciones de identificación y popularización del problema se observa como rasgo constante la retroalimentación entre la arena legislativa y la arena mediática. La circulación de iniciativas legislativas hacia los medios constituye una práctica reiterada, al igual que el recurso al discurso científico o experto para legitimar la definición de una situación como problemática. La producción y utilización de datos estadísticos emerge como una herramienta clave tanto para justificar

la magnitud del problema como para disputar sus definiciones. Finalmente, la organización de charlas, jornadas y eventos públicos aparece como una estrategia recurrente de difusión, mientras que el rol de las redes sociales —aunque señalado en este trabajo— constituye una arista que futuras investigaciones deberán profundizar.

Siguiendo a Gusfield (2014), tan relevante como identificar a los actores presentes en la definición pública del juego es señalar a aquellos que permanecen ausentes. En este sentido, las poblaciones a las que se les imputa una vulnerabilidad específica —los pobres, los ludópatas, los niños y adolescentes— tienen una participación marginal o inexistente en la formulación pública del problema. Suelen ser hablados por otros actores investidos de autoridad para representarlos. De modo similar, la participación pública de las empresas que explotan el juego es escasa, privilegiando instancias de comunicación donde pueden dominar el flujo de la información o estrategias de influencia por canales no públicos (Gilbert & Henry, 2012).

Mutaciones en los marcos de problematización del juego y algunas reflexiones sobre los problemas públicos contemporáneos

El segundo objetivo específico consistió en reconstruir los marcos de problematización pública que estructuraron las controversias en torno al juego a lo largo del período analizado. El examen de discursos mediáticos, debates legislativos y documentos públicos permitió identificar mutaciones significativas en las coordenadas cognitivas y morales desde las cuales el juego fue definido como problema.

La primera etapa estuvo signada por la confrontación entre un paradigma productivista y un paradigma de crítica social. La segunda etapa se caracteriza por la emergencia del paradigma psicomédico, que redefine los límites del problema a partir de la noción de ludopatía. La tercera etapa, apoyada en la sedimentación de este paradigma, incorpora nuevas dimensiones que amplían y radicalizan el alcance del problema: la virtualización de las apuestas y la identificación de niños/as y adolescentes como población vulnerable. La conjunción de ambos elementos explica la intensificación de la problematización pública y la aparición de categorías como “ciberludopatía” o “ludopatía infantil”.

La superposición entre la dimensión sincrónica del caso y los marcos de problematización que venimos de describir arroja algunas hipótesis sobre las condiciones de configuración de una situación como un problema público. Durante el período analizado observamos que la primera etapa y, en mayor medida, la tercera, coinciden en la consolidación del juego como problema con eficacia en la expansión hacia otras arenas públicas y la concreción de políticas estatales. La segunda etapa, en cambio, se caracteriza por una menor efervescencia mediática y una confección de políticas públicas

fragmentarias y discontinuas. El punto en común entre la primera y la tercera etapa es que la configuración de las poblaciones afectadas por el juego amerita una compasión social mayor que en la segunda. La pobreza y la infancia constituyen “tramas de pertinencia” (Cefaï, 1996) a nivel cognitivo y moral sobre las que la problematización del juego se inscribe. La identificación de los pobres y los/as niños/as y adolescentes como poblaciones vulnerables permite inscribir al juego en problemas públicos más amplios, con una historia previa de reivindicaciones y sensibilidades sociales legitimadas y estabilizadas.

La medicalización de la población vulnerable a través de la figura de los ludópatas en la segunda etapa, si bien inaugura una configuración simbólica novedosa que desliga a los individuos de su vinculación problemática con el juego y generaliza potencialmente su existencia a toda la sociedad, los escinde de identidades colectivas con un grado de estabilización previa y con una deferencia social específica. La recusación de la identificación pública como ludópata puede emanar de la pervivencia de juicios morales negativos sobre este tipo de personas y la inexistencia de una exoneración sobre sus acciones a pesar de los avances en este punto que implica la disponibilidad de un diagnóstico médico. Podríamos afirmar que los agrupa a partir de su individualización en una identidad socialmente estigmatizada. Como mencionamos sobre el final del capítulo 2, la figura de víctima no les está habilitada, ni tampoco es demandada por quienes padecen una condición problemática.

Sin embargo, en relación con este último punto, la crítica respecto al efecto de despolitización que la medicalización tiene sobre los problemas sociales encuentra evidencias para ser matizada. Si bien este caso permite coincidir respecto a la mirada individualizante que deviene de la retraducción de un fenómeno en términos médicos o psicológicos esto no implica necesariamente la pérdida de una capacidad de generar instancias de reclamo colectivo. La emergencia de la noción de ludopatía en el caso santafesino inauguró un nuevo esquema cognitivo que ubicó el origen causal del juego problemático en la psiquis o en la neurología de las personas. Este hecho, ciertamente, atomizó las lógicas de intervención del Estado. Sin embargo, no conllevó de manera necesaria una cancelación de su capacidad de convertirse en un objeto de reivindicación en el espacio público. Por un lado, observamos que efectivamente los intereses empresariales movilizan una mirada individualizante del juego problemático que los desliga de su existencia y lo construye como un fenómeno marginal. En este sentido, el juego patológico constituye un encuadre funcional con los intereses de la industria del juego (Reith, 2007a; Young, 2013). Pero, por otra parte, la federalización del juego problemático en el campo médico permite dirigirlo hacia el campo de la política sanitaria y formular demandas en esta área. El derecho a la salud es una coordenada moral central para habilitar la compasión en las sociedades contemporáneas (Fassin, 2016) y, de hecho, ciertas categorías diagnósticas como el Síndrome de Estrés Postraumático permitieron a diferentes poblaciones reclamar y hacer valer sus

derechos políticos (Fassin & Rechtman, 2011). Asimismo, otros ejemplos demuestran que la crítica emanada desde la esfera sanitaria puede generar limitaciones en los dispositivos de comercialización de juego que cercenan los intereses económicos de las empresas (Trespeuch, 2016). En todo caso, la relación entre medicalización y politización de un problema social debe ser objeto de indagación empírica.

Por otro lado, nos interesa señalar que la medicalización de los problemas sociales presenta una afinidad con una lógica novedosa de constitución de los problemas públicos en las sociedades contemporáneas. La cultura de los problemas públicos, tal como la entendía Joseph Gusfield en sus investigaciones se correspondía con una forma de estructuración de los vínculos entre sociedad y estado propias de un modelo de Estado de Bienestar actualmente en transformación (Neveu, 2015). Siguiendo a Robert Castel (2012), el tránsito desde una sociedad organizada en torno al capitalismo industrial hacia una “sociedad posalarial” durante las últimas décadas del Siglo XX implicó una mutación estructural que repercutió en los mecanismos de intervención del estado. Mientras que en la sociedad organizada en torno al trabajo industrial los individuos se encontraban contenidos dentro de colectivos mayores, la desarticulación y fragmentación de la sociedad salarial dejó a los individuos “suelos” en el espacio social. Frente a estas transformaciones estructurales las políticas de asistencia del Estado mutaron desde políticas universales dirigidas a colectivos hacia formas mercantiles de intervención. Estas últimas son condicionales -y ya no el reconocimiento de un derecho- y exigen al individuo una contraprestación. Por ejemplo, el trabajo o la salud ya no son un derecho inherente a la condición de ciudadano, sino que demandan del individuo una cuota de responsabilidad en su consecución.

El tránsito de la primera a la segunda etapa del caso analizado ilustra una transformación en este sentido. Si la política de legalización de casinos a comienzos de siglo centró su objetivo en restringir y limitar la oferta para evitar los efectos negativos sobre una población vulnerable, las políticas de juego responsable se ocupan de proveer al (ahora) individuo las herramientas necesarias para vigilar, limitar y, en el peor de los casos, demandar asistencia ante algún problema. Si bien los padecimientos son reconocidos como problema colectivo, extendido y generalizado se delega en los individuos la responsabilidad del activar y gestionar los instrumentos que el Estado pone a disposición reprivatizando algunas dimensiones de problema público (Neveu, 2015) (Grippaldi & Borotto, 2021). Por otra parte, el tercer período constituye un híbrido entre la garantía de derechos y la responsabilidad individual que permite pensar que la tendencia hacia una privatización creciente de los problemas públicos experimenta también tendencias inversas.

La inscripción institucional del problema como mecanismo de estabilización

Como tercer objetivo específico de esta tesis nos propusimos analizar los procesos y mecanismos mediante los cuales las definiciones del juego como problema público se estabilizan en la provincia. Una mirada diacrónica del caso nos permitió discernir que la formulación de nuevas legislaciones y la implementación de políticas públicas generaban momentos de estabilización de los debates públicos en torno al juego que detenían la controversia y la referencia pública al juego -por ejemplo, en la prensa- descendía. En este sentido, la inscripción de un problema en el orden institucional, al menos en este caso, representa un punto de llegada que coincide con lo establecido en gran parte de la literatura de la sociología de los problemas públicos.

En este sentido, destacamos la potencia de las arenas político-gubernamentales como referencia social para direccionar las demandas y la implementación de soluciones a las situaciones identificadas como problemáticas. Por otra parte, principalmente en la segunda y la tercera etapa, el discurso experto proveyó categorías, conceptos, explicaciones y narraciones que estabilizaron los relatos públicos sobre el juego problemático. Los relatos periodísticos, por otra parte, actuaron como palancas para movilizar las narrativas medicalizadas de las experiencias de juego a partir del relevamiento de casos en su mayoría anónimos de jugadores y también de familiares. Finalmente, hasta el momento y a pesar de existir iniciativas legislativas aprobadas al respecto, no se han configurado dispositivos que estabilicen la producción de conocimiento sobre el fenómeno. Observamos más bien una producción fragmentada y discontinua de estadísticas durante el período movilizadas por actores con diferentes intereses.

Balance metodológico, limitaciones y nuevas preguntas

Consideramos que el estudio de caso como “estrategia” -más que como método de investigación- nos permitió gestionar dificultades inherentes a este proyecto de investigación (Archenti, 2018). En primer lugar, nos permitió integrar diferentes métodos y materiales empíricos. Esta versatilidad fue importante para encarar una investigación que se produjo en distintos tiempos al indagar fenómenos del pasado y fenómenos contemporáneos. En este sentido, por ejemplo, las entrevistas o las observaciones como herramienta de producción de datos eran poco viables o imposibles para el análisis de las primeras etapas del caso, pero sin embargo fueron empleadas para relevar las miradas sobre el juego problemático de actores contemporáneos. Concretamente durante 2020 y 2022 realizamos un trabajo de construcción el corpus de artículos periodísticos y recopilación de documentos. Las entrevistas a actores que identificamos como relevantes en la definición pública del juego fueron realizadas entre fines de 2021 y 2025. Reabrimos la recolección de materiales durante

2023 y 2024 para dar cuenta de la última etapa del caso. Las observaciones en jornadas, charlas y eventos se realizaron durante el 2024 período de mayor efervescencia del problema de la ludopatía infantil. Finalmente, la proliferación de registros audiovisuales y su difusión fue un recurso valioso porque nos permitió relevar eventos donde no estuvimos presentes físicamente y retornar sobre los que sí presenciamos.

El desafío central de este modo heterogéneo de producción de datos es su ensamblaje en torno a los objetivos de investigación. En este sentido el criterio de “convergencia de la evidencia” (Yin, 2003) en torno del caso nos permitió delimitar el corpus de análisis en relación con nuestros objetivos de investigación. El análisis de los materiales se desarrolló en tres etapas orientadas por el abordaje de cada uno de los objetivos de investigación específicos. Un primer momento consistió en un recorrido diacrónico del caso con el objetivo de identificar y caracterizar actores relevantes en la definición pública del juego, las operaciones llevadas adelante por ellos y los eventos significativos que nos permitieron construir narrativamente el caso. En un segundo momento reconstruimos los marcos a partir de los que problematizaron los juegos de azar. Estas dos primeras etapas, nos permitieron reformular el tercer objetivo de investigación para dar cuenta de los procesos de estabilización del problema que emergieron como momentos relevantes en el desarrollo del caso.

Como mencionamos anteriormente, incorporamos un nuevo período al caso a partir de los sucesos en relación con la problematización del juego en Santa Fe durante 2023 y 2024. En este sentido, el diseño flexible del caso nos permitió integrar las transformaciones del campo a partir de ampliación de sus límites temporales.

Las limitaciones de este estudio radican en tres puntos. Metodológicamente, el foco en el relevamiento de los discursos públicos sobre el juego limita el análisis de los espacios “discretos” en que las definiciones sobre una cuestión problemática se producen. Ciertos ámbitos como la arena legislativa o la arena comercial definen sus acciones a partir de acciones que no son dadas a publicidad y que el material de esta tesis consigue relevar muy parcialmente. Analíticamente, el foco en la problematización pública del juego relegó los discursos que representan el juego como un fenómeno virtuoso. Estos, aunque no predominan en las esferas públicas, sólo son abordados lateralmente en este trabajo. Finalmente, la escala provincial de esta tesis limita el alcance de las conclusiones de este trabajo al mismo tiempo que invita a profundizar en la escala provincial de los problemas públicos. Pereyra (2018) señala que el enfoque de los problemas públicos suele privilegiar la inscripción de un tema en la política nacional como la principal escala de análisis. Trabajos posteriores han indagado la potencialidad del enfoque para estudiar cómo estos problemas se articulan en la escala local (Dikenstein, 2021). Esta escala intermedia imprime lógicas particulares a los problemas en tanto los estados subnacionales se rigen por procesos sociales, legales, políticos y culturales específicos que

difieren de los nacionales, pero también de los locales. La problematización de los juegos de azar, en este caso, demuestra particularidades en el caso santafesino que justifican la consideración de la escala provincial como una escala productiva para el análisis de los problemas públicos. Si bien no es posible pensar los fenómenos aquí analizados desligados de los procesos más amplios de expansión de los juegos de azar y de reconfiguración cultural del juego, también observamos que los actores instituidos, los equilibrios de poder y la configuración cultural de la provincia moldearon de manera particular a estos procesos.

Finalmente, consideramos que esta tesis abre nuevas líneas de indagación a ser abordadas en futuras investigaciones. En primer lugar, investigaciones que indaguen los procesos de problematización del juego en contextos sociales, culturales e institucionales diversos aportarían a crear un mosaico más amplio de casos empíricos que permitiría juzgar con mayor precisión las especificidades y las generalidades de los estudios existentes. En segundo lugar, investigaciones que releven el impacto de la consolidación de los marcos de problematización en las prácticas de juego, principalmente, entre las poblaciones identificadas como vulnerables, por ejemplo, indagando los efectos de la creciente censura moral de las apuestas en las prácticas y representaciones de las apuestas de la población joven. En tercer lugar, el estudio de las políticas comerciales de los oferentes de juego contribuiría a formular hallazgos socialmente relevantes respecto a una dimensión ausente en el debate público como es el rol de las empresas de apuestas en la generación de una vinculación problemática con el juego. En cuarto lugar, frente a la representación común de la práctica de las apuestas como “solitaria”, la indagación de las redes interpersonales que permiten y producen la vinculación de las personas con las apuestas, así como también de las más amplias redes sociales que estructuran la oferta del juego a nivel global sería un aporte significativo al conocimiento y al debate público. Finalmente, frente a reciente proceso de expansión del juego a través de dispositivos virtuales es una incógnita sociológica cuan homologables son los hallazgos sobre los factores relevantes para la incorporación, el involucramiento, la consolidación en la práctica de apuestas y la eventual configuración de una vinculación problemática.

Referencias bibliográficas

- 75 años con el objetivo de sumar. (2013). *Revist REDES*, pp. 9-13.
- Almirón, A., Bertonecello, R., Kuper, D., & Ramírez, L. (2008). El turismo como impulsor del desarrollo en Argentina. Una revisión de los estudios sobre la temática. *Aportes y transferencias*, 12(1), 57-86.
- Amadiou, T. (2020a). Extension du domaine des addictions. En *Collection «Pour mieux comprendre». La fabrique de l'addiction aux jeux d'argent* (pp. 73-84). Lormont: Le Bord de l'eau.
- Amadiou, T. (2020b). *La fabrique de l'addiction aux jeux d'argent*. Lormont: Le Bord de l'eau.
- Archenti, N. (2018). Estudio de caso/s. En N. Archenti, A. Marradi, & J. I. Piovani, *Manual de metodología de las ciencias sociales* (pp. 291-303). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Ariès, P. (2023). *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Buenos Aires: El cuenco de plata.
- Ball, R. A., & Lilly, J. R. (1982). The Menace of Margarine: The Rise and Fall of a Social Problem. *Social Problems*, 29(5), 488-498. <https://doi.org/10.2307/800398>
- Beck, U. (1998). *La sociedad el riesgo: Hacia una nueva modernidad* (1. Aufl). Barcelona: Paidós.
- Becker, H. S. (2018). *Outsiders: Hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26(1), 611-639. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.611>
- Benford, R., & Hunt, S. (2001). Cadrages en conflit. En D. Cefaï & D. Trom (Eds.), *Les formes de l'action collective* (pp. 163-194). Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales. <https://doi.org/10.4000/books.editionsehess.10897>
- Bernhard, B. J. (2007). The Voices of Vices: Sociological Perspectives on the Pathological Gambling Entry in the *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*. *American Behavioral Scientist*, 51(1), 8-32. <https://doi.org/10.1177/0002764207304869>
- Best, J. (1987). Rhetoric in Claims-Making: Constructing the Missing Children Problem. *Social Problems*, 34(2), 101-121. <https://doi.org/10.2307/800710>
- Best, J. (2017). *Social problems* (Third edition). New York: W.W. Norton & Company.
- Blanc, C. (2016). *De los silos al hotel. Análisis de las relaciones entre Estado y agentes económicamente dominantes en el proceso de transformación del espacio del Puerto de Santa Fe* (Tesina de grado de la Licenciatura en Sociología). Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Blumer, H. (1971). Social Problems as Collective Behavior. *Social Problems*, 18(3), 298-306. <https://doi.org/10.2307/799797>
- Blumer, H. (1982). *El Interaccionismo simbólico: Perspectiva y método*. Barcelona: Hora.

- Boasso, P. A. (2013). La Constitución santafesina de 1921. Un conflicto institucional olvidado. *Iushistoria Investigaciones*, (3). Recuperado de <https://p3.usal.edu.ar/index.php/iushistoria/article/view/1441>
- Boltanski, L. (2000). *El Amor y la Justicia como competencias: Tres ensayos de sociología de la acción*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Boltanski, L., & Thévenot, L. (2022). *De la justification: Les économies de la grandeur* ([Nouvelle éd. avec une] préface inédite des auteurs). Paris: Gallimard.
- Borinsky, M. (2006). "TODO RESIDE EN SABER QUÉ ES UN NIÑO". APORTES PARA UNA HISTORIA DE LA DIVULGACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE CRIANZA EN LA ARGENTINA. *Anuario de Investigaciones*, XIII, 117-126.
- Borotto, A. (2017). *No va más. Un estudio sociológico sobre carreras morales de jugadores problemáticos de juegos de azar recuperados*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Borotto, A. (2019). No va más. Un estudio sociobiográfico de carreras morales de jugadores problemáticos de juegos de azar. En E. Meccia, *Biografías y sociedad. Métodos y perspectivas*. Ediciones UNL-EUDEBA.
- Borotto, A. (2025). ¿Por qué apostar no es un juego? Moralidades lúdicas frente al problema público de la ludopatía infantil en Argentina (2024). *Ludicamente*, 14(28). Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/ludicamente/article/view/10654/9315>
- Bosio, N. (2015). *Lo patrimonial en cuestión. Políticas sobre el patrimonio urbano-arquitectónico en Santa Fe (2007-2011)*. Presentado en XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado de <https://www.aacademica.org/000-061/45>
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado*. Barcelona: Anagrama.
- Caillois, R. (1994). *Los juegos y los hombres: La máscara y el vértigo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Capanegra, C. A. (2006). La política turística en la Argentina en el siglo XX. *Aportes y transferencias*, 10(1), 43-61.
- Cassidy, R. (2020a). The Responsible Gambling Myth. En *Anthropology, Culture, and Society. Vicious games: Capitalism and gambling* (pp. 91-108). London: Pluto press.
- Cassidy, R. (2020b). *Vicious games: Capitalism and gambling*. London: Pluto press.
- Cassidy, R., Pisac, A., & Loussouarn, C. (Eds.). (2013). *Qualitative research in gambling: Exploring the production and consumption of risk*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Castel, R. (2012). *El ascenso de las incertidumbres: Trabajo, protecciones, estatuto del individuo* (1a ed. en español, 1a reimp). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Castellani, B. (2000). *Pathological gambling: The making of a medical problem*. Albany: State University of New York Press.
- Cavalli, J. (2008). *La liga de la Decencia. El discurso de una institución civil confesional*. Universidad Nacional de Rosario.
- Cecchi, A. (2017). Lotería Nacional y financiamiento estatal, 1895-1932. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, (17), 53-68.
- Cecchi, A. V. (2009). *Formas de legalidad: Juegos de azar, discusiones parlamentarias y discursos policiales*. 22. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche.: Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.
- Cecchi, A. V. (2010). *Esfera pública y juegos de azar: Del meeting contra el juego al allanamiento de domicilio privado. Prensa, parlamento y policía en Buenos Aires (1901-1902)*. 26.
- Cefaï, D. (1996). La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux*, 14(75), 43-66. <https://doi.org/10.3406/reso.1996.3684>
- Cefaï, D. (2016). Publics, problèmes publics, arènes publiques...: Que nous apprend le pragmatisme ? *Questions de communication*, (30), 25-64. <https://doi.org/10.4000/questionsdecommunication.10704>
- Chaves, M. (2005). Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea. *Última década*, (23), 9-32.
- Cobb, R., Ross, J.-K., & Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *American Political Science Review*, 70(1), 126-138. <https://doi.org/10.2307/1960328>
- Coller, X. (2005). *Estudio de casos*. Madrid: CIS.
- Conrad, P. (2007). *The medicalization of society: On the transformation of human conditions into treatable disorders*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Conrad, P., & Schneider, J. W. (1992). *Deviance and medicalization: From badness to sickness* (Expanded ed). Philadelphia (Pa.): Temple university press.
- Cosgrave, J. F. (2006). *The sociology of risk and gambling reader*. New York: Routledge.
- Cosgrave, J., & Klassen, T. R. (2001). Gambling Against the State: The State and the Legitimation of Gambling. *Current Sociology*, 49(5), 1-15. <https://doi.org/10.1177/0011392101495002>
- Danny Trom, & Daniel Cefaï. (2001). *Les formes de l'action collective: Mobilisations dans des arènes publiques*. Erscheinungsort nicht ermittelbar: Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Darmon, M. (2005). Le psychiatre, la sociologue et la boulangère: Analyse d'un refus de terrain. *Genèses*, 58(1), 98. <https://doi.org/10.3917/gen.058.0098>
- Darracq, J.-B. (2008). *L'état et le jeu: Étude de droit français*. Aix-en-Provence: Presses universitaires d'Aix-Marseille.

- Das, V. (2008). *Sujetos del dolor, agentes de dignidad* (1. ed). Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar.
- Davies, J. B. (1997). *The myth of addiction* (2. ed). Amsterdam: Harwood Academic Publ.
- De Blic, D., & Lemieux, C. (2005). Le scandale comme épreuve. *Éléments de sociologie pragmatique. Politix*, 18(71), 9-38.
- Devereux, E. C. (1980). *Gambling and the social structure: A sociological study of lotteries and horse racing in contemporary America*. New York: Arno Press.
- Dewey, M. (2015). *El orden clandestino: Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina* (Primera edición). Buenos Aires: Katz.
- Dikenstein, V. (2021). Hacia una mirada local de los problemas públicos: Apuntes teóricos y metodológicos para el análisis de las dinámicas de la inseguridad como problema estabilizado. *Prácticas de Oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, (27). Recuperado de <https://revistas.ungs.edu.ar/index.php/po/article/view/136>
- Dubuis, C. (2016). *Un mouvement contre le jeu d'argent: D'un loisir controversé à un problème public (Vancouver 1994-2004)*. Neuchâtel: Editions Alphil Presses universitaires suisses.
- Dubuis, C. (2021). Los juegos de azar y el juego excesivo desde la perspectiva de las humanidades y las ciencias sociales: Desprenderse del velo moralizante (A. Borotto, Trad.). *Ludicamente*, 10, 10.
- Dubuisson-Quellier, S. (2016). Conclusion: Le gouvernement des conduites. Instruments et acteurs. En S. Dubuisson-Quellier, *Gouverner les conduites*. Paris: Sciences po-les Presses.
- Egerer, M., Marionneau, V., & Nikkinen, J. (Eds.). (2018). *Gambling policies in European welfare states*. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg.
- Emerson, R. M., & Messinger, S. L. (1977). The Micro-Politics of Trouble. *Social Problems*, 25(2), 121-134. <https://doi.org/10.1525/sp.1977.25.2.03a00010>
- Entrevista al Capítulo «Juego Patológico y otras adicciones conductuales». (2021, abril). *Sinopsis Digital APSA*, 65. Recuperado de <https://revistasinopsis.com.ar/capitulos65d.php>
- Euchner, E.-M., Heichel, S., Nebel, K., & Raschzok, A. (2013). From 'morality' policy to 'normal' policy: Framing of drug consumption and gambling in Germany and the Netherlands and their regulatory consequences. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 372-389. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.761506>
- Fassin, D. (1998). *Les figures urbaines de la santé publique: Enquête sur des expériences locales*. Paris: La Découverte.
- Fassin, D. (2016). *La razón humanitaria*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Fassin, D., & Rechtman, R. (2011). *L'empire du traumatisme: Enquete sur la condition de victime*. / Didier Fassin, Richard Rechtman.

- Ferentzy, P., & Skinner, W. (2006). Recovery in Gamblers Anonymous. *Journal of Gambling Issues*, (17).
<https://doi.org/10.4309/jgi.2006.17.6>
- Ferentzy, P., & Turner, N. E. (2013). *The History of Problem Gambling*. New York, NY: Springer New York. <https://doi.org/10.1007/978-1-4614-6699-4>
- Figueiro, P. (2013). *Lógicas sociales del consumo: El gasto improductivo en un asentamiento bonaerense* (1a edición). San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina: UNSAM EDITA.
- Figueiro, P. (2017). Los juegos de apuesta en la Argentina: La construcción de una mercancía entre le moral, la razón y la patología. *Antropolítica - Revista Contemporânea De Antropologia*, (41).
<https://doi.org/10.22409/antropolitica2016.0i41.a41830>
- Figueiro, P. (2022). *¿Querés salvarte? Apuestas, dinero y salvación en el juego de la quiniela*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press.
- Figueiro, P. J. (2016). La quiniela: Una ludodicea de la vida cotidiana. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 28, 96-129.
- França, V., & Almeida, R. (2009). O acontecimento e seus públicos: Um estudo de caso. *Contemporanea*, 6(2). <https://doi.org/10.9771/contemporanea.v6i2.3535>
- Frey, J. (1984). Gambling: A sociological review. *The Annals of American Academy*, 474, 107-121.
- Frickel, S. (2014). Absences: Methodological Note about Nothing, in Particular. *Social Epistemology*, 28(1), 86-95. <https://doi.org/10.1080/02691728.2013.862881>
- Garvía, R. (2008). *Loterías: Un estudio desde la nueva sociología económica*. Madrid: CIS - Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Giddens, A. (2011). *Consecuencias de la modernidad* (5.a reimpr). Madrid: Alianza Editorial.
- Gil Juárez, A. (2006). *Jóvenes en Cibercafés*. Barcelona: Editorial UOC.
- Gil, M. (2021). Políticas públicas sobre consumos problemáticos de sustancias: La provincia de Santa Fe, Argentina (2007-2019). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 11(21), 59-91.
<https://doi.org/10.18294/rppp.2021.3864>
- Gil, M. (2022). Los abordajes de la SEDRONAR en la República Argentina (1989-2019). En L. Raggio & C. Ciordia, *Por una antropología de las políticas públicas*. Teseo.
<https://doi.org/10.55778/ts878835495>
- Gilbert, C., & Henry, E. (2012). La définition des problèmes publics: Entre publicité et discrétion: *Revue française de sociologie*, Vol. 53(1), 35-59. <https://doi.org/10.3917/rfs.531.0035>
- Goffman, E. (1982). *Interaction ritual: Essays on face-to-face behavior* (1st Pantheon Books ed). New York: Pantheon Books.
- Goffman, E. (2006). *Frame analysis. Los marcos de la experiencia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Goffman, E. (2021). *Estigma: La identidad deteriorada* (2ª edición). Buenos Aires: Amorrortu.

- Grinberg, J. (2013). La recepción de “los derechos del niño” en Argentina: Trayectorias de activistas y conformación de una nueva causa en torno a la infancia. *Revista de Antropología y Sociología : Virajes*, 15(1), 299-325.
- Grippaldi, E., & Borotto, A. (2021). Problemas públicos, responsabilidades privadas: Narrativas sobre experiencias problemáticas con los juegos de azar y la depresión. *Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, 1(27), 71-87.
- Guerrero Bernal, J. C., Márquez Murrieta, A., Nardacchione, G., & Pereyra, S. (Eds.). (2018). *Problemas públicos: Controversias y aportes contemporáneos* (Primera edición). San Juan Mixcoac, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora : Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gusfield, J. R. (1986). *Symbolic crusade: Status politics and the American temperance movement* (2. ed). Urbana, Ill.: Univ. of Illinois Press.
- Hamman, P., Méon, J.-M., & Verrier, B. (Eds.). (2002). *Discours savants, discours militants: Mélange des genres*. Paris: L'Harmattan.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Henry, E. (2021). *La fabrique des non-problèmes, ou, Comment éviter que la politique s'en mêle*. Paris: SciencesPo les presses.
- Hilgartner, S., & Bosk, C. L. (1988). The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology*, 94(1), 53-78. <https://doi.org/10.1086/228951>
- Huizinga, J. (2016). *Homo ludens*. Madrid: Alianza Editorial.
- Indart, R., & Poore, F. (2014). *El poder del juego. El gran negocio de la política argentina*. Buenos Aires: AGUILAR.
- Järvinen-Tassopoulos, J., & Eräsaari, R. (2018). Conceptions of the Common Good. En M. Egerer, V. Marionneau, & J. Nikkinen (Eds.), *Gambling Policies in European Welfare States* (pp. 259-274). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-90620-1_14
- Jutel, A. (2009). Sociology of diagnosis: A preliminary review. *Sociology of Health & Illness*, 31(2), 278-299. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9566.2008.01152.x>
- Kingma, S. F. (2008). The liberalization and (re)regulation of Dutch gambling markets: National consequences of the changing European context. *Regulation & Governance*, 2(4), 445-458. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2008.00045.x>
- Labronici, R. B., & Martins, N. M. (2025). Bancos & bancas: A regulação bancária do jogo do bicho. *Sociologia & Antropologia*, 15(1), e230048. <https://doi.org/10.1590/2238-38752025v1516>
- Lears, T. J. J. (2003). *Something for nothing: Luck in America*. New York: Viking.

- Lebeau, B., & Redon, M. (2024). La France des casinos: La résistance de l'État croupier ? *Géocarrefour*, 98(1). <https://doi.org/10.4000/11sxm>
- Lorenc Valcarce, F. (2005). La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 12.
- Loseke, D. R. (2003). *Thinking about social problems: An introduction to constructionist perspectives* (2nd ed). New York: Aldine de Gruyter.
- Mangel, A.-C. (2009). *Analyse de la construction sociale de la notion de « jeu pathologique » et de ses effets sur les représentations et pratiques des joueurs de la Française des Jeux*. Université Paris Descartes, Paris.
- Marksbury, R. A. (2010). Ethnography in a Casino. Social Dynamics at Blackjack Tables. En S. K. Kingma, *Global gambling: Cultural perspectives on gambling organizations* (pp. 91-112). London / New York: Routledge.
- Márquez Murrieta, A. (2013). *El aborto en el México del siglo XXI: Acontecimiento y problema público en el caso Paulina: de víctima a protagonista* (Primera edición; Y. Chombo Sánchez, Trad.). San Juan Mixcoac, México, D.F: Instituto Mora.
- Mead, M. (1993). *Adolescencia, sexo y cultura en Samoa*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- Mendizabal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En I. Vasilachis de Gialdino, *Estrategias de investigación cualitativa* (1. ed, pp. 65-106). Barcelona: Gedisa Ed.
- Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En R. Castel, G. Kessler, D. Merklen, & N. Murard, *Individuación, precariedad, inseguridad: ¿desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.
- Merriam, S. (1988). The case study approach to research problems. En *Case Study Research in Education. A qualitative approach* (pp. 5-21). San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- Merton, R. K. (2013). *Teoría y estructura sociales*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mills, C. W. (2014). *La imaginación sociológica*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Murray, C. J. (2019). *Gambling, Risk, and Law: Exploring the changing roles of the individual and the state in a multi-faceted gambling regulation arena*. 5, 17.
- National Gambling Impact Study Commission. (1999). *National Gambling Impact Study Commission: Final Report*. Washington, DC: National Gambling Impact Study Commission. Recuperado de National Gambling Impact Study Commission website: <https://govinfo.library.unt.edu/ngisc/reports/fullrpt.html>
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En I. Vasilachis de Gialdino, *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.

- Neveu, É. (2015). *Sociologie politique des problèmes publics*. Paris: Armand Colin.
- Neveu, É. (2017). L'analyse des problèmes publics: Un champ d'étude interdisciplinaire au cœur des enjeux sociaux présents. *Idées économiques et sociales*, N° 190(4), 6. <https://doi.org/10.3917/idee.190.0006>
- Orford, J. (2011). *An unsafe bet? The dangerous rise of gambling and the debate we should be having*. Chichester, West Sussex ; Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Park, R. E. (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana* (1a ed). Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Pedetta, M. (2007). *Los Casinos en la Costa Atlántica entre la Nación y la provincia. Disputas por el botín, 1944-1950*. Presentado en 2das Jornadas sobre la política en Buenos Aires en el siglo XX, IEHS - Facultad de Ciencias Humanas - UNICEN.
- Pedetta, M. (2019). Última bola. Políticas públicas y prácticas sociales en los casinos nacionales en torno a los años 60 (Argentina, 1955-1970). *Registros*, 15, 18.
- Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia: La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Pereyra, S. (2017). El estudio de los problemas públicos. Un balance basado en una investigación sobre la corrupción. En G. Vommaro & M. Gené, *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política*. (pp. 113-132). Los polvorines: Ediciones UNGS.
- Pereyra, S. (2018). La estabilización de un problema público. La corrupción en la Argentina contemporánea. En *Problemas públicos. Controversias y aportes contemporáneos* (pp. 122-174). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora : Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Queré, L. (1996). L'espace public comme lieu de l'action collective. *Mana. Revue de Sociologie et d'Anthropologie*, 2, 235-265.
- Redon, M., & Lebeau, B. (2020). *Géopolitique des jeux d'argent: Les enjeux d'une mondialisation silencieuse*. Paris: le Cavalier bleu éditions.
- Reith, G. (1999). *The age of chance: Gambling in western culture*. London ; New York: Routledge.
- Reith, G. (2007a). Gambling and the Contradictions of Consumption: A Genealogy of the "Pathological" Subject. *American Behavioral Scientist*, 51(1), 33-55. <https://doi.org/10.1177/0002764207304856>
- Reith, G. (2007b). Situating gambling studies. En G. Smith, D. Hodgins, & R. Williams (Eds.), *Research and measurement issues in gambling studies* (pp. 3-29). London: Elsevier/Academic Press.
- Reith, G., & Dobbie, F. (2011). Beginning gambling: The role of social networks and environment. *Addiction Research & Theory*, 19(6), 483-493. <https://doi.org/10.3109/16066359.2011.558955>

- Reith, G., & Dobbie, F. (2012). Lost in the game: Narratives of addiction and identity in recovery from problem gambling. *Addiction Research & Theory*, 20(6), 511-521. <https://doi.org/10.3109/16066359.2012.672599>
- Reith, G., & Dobbie, F. (2013). Gambling careers: A longitudinal, qualitative study of gambling behaviour. *Addiction Research & Theory*, 21(5), 376-390. <https://doi.org/10.3109/16066359.2012.731116>
- Rivero, Á. B. (2017). *Ideas, y política turística argentina. 1960-2008. Mercado desarrollo e inclusión*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Rolando, S., Scavarda, A., Jarre, P., & Beccaria, F. (2020). The social debate about gambling regulation in Italy: An analysis of stakeholders' arguments. *International Gambling Studies*, 20(2), 296-314. <https://doi.org/10.1080/14459795.2020.1737722>
- Rosecrance, J. (1985). Compulsive Gambling and the Medicalization of Deviance. *Social Problems*, 32(3), 275-284. <https://doi.org/10.2307/800687>
- Rosecrance, J. (1986). Why Regular Gamblers Don't Quit: A Sociological Perspective. *Sociological Perspectives*, 29(3), 357-378. <https://doi.org/10.2307/1389025>
- Sallaz, J. J. (2009). *The labor of luck: Casino capitalism in the United States and South Africa*. Berkeley: University of California Press.
- Schillagi, C. (2011). Problemas públicos, casos resonantes y escándalos: Algunos elementos para una discusión teórica. *Polis (Santiago)*, 10(30), 245-266. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682011000300012>
- Schillagi, C. (2018). El protagonismo público de las víctimas contemporáneas. Catástrofes, dispositivos y Estado en la Argentina. *Persona y Sociedad*, 32(2), 25-45. <https://doi.org/10.11565/pys.v32i2.231>
- Schwartz, D. G. (2006). *Roll the bones: The history of gambling*. New York: Gotham Books.
- Smith, S. R., & Lipsky, M. (Eds.). (2010). *Nonprofits for hire: The welfare state in the age of contracting*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Snow, D. (2001). Analyse de cadres et mouvements sociaux. En D. Cefaï & D. Trom (Eds.), *Les formes de l'action collective* (pp. 27-49). Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales. <https://doi.org/10.4000/books.editionsehess.10882>
- Snow, D. A., & Benford, R. D. (1992). Master frames and cycles of protest. En A. D. Morris & C. M. Mueller (Eds.), *Frontiers in social movement theory* (pp. 133-155). New Haven, Conn: Yale University Press.
- Spector, M., & Kitsuse, J. I. (2001). *Constructing social problems*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

- Stagno, L. (2011). El descubrimiento de la infancia, un proceso que aún continúa. En S. Finocchio & N. Romero, *Saberes y prácticas escolares*. Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones.
- Stake, R. (2010). *Investigación con estudio de casos*. Recuperado de <http://site.ebrary.com/id/10831642>
- Steiner, P., & Trespeuch, M. (2013). Maîtriser les passions, construire l'intérêt: Les jeux d'argent en ligne et les organes humains à l'épreuve du marché. *Revue française de sociologie*, Vol. 54(1), 155-180. <https://doi.org/10.3917/rfs.541.0155>
- Steiner, P., & Trespeuch, M. (2014). *Marchés contestés: Quand le marché rencontre la morale*. Toulouse: Presses universitaires du Mirail.
- Steiner, P., & Trespeuch, M. (2019). Contested Markets: Morality, Market Devices, and Vulnerable Populations. En S. Schiller-Merkens & P. Balsiger (Eds.), *Research in the Sociology of Organizations* (pp. 31-48). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S0733-558X20190000063010>
- Stone, D. A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300. <https://doi.org/10.2307/2151585>
- Suissa, J. A. (2006). La construction d'un problème social en pathologie: Le cas des jeux de hasard et d'argent (gambling). *Nouvelles pratiques sociales*, 18(1), 148-161. <https://doi.org/10.7202/012202ar>
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente: La Argentina bajo el signo del neoliberalismo* (1. ed). Buenos Aires: Taurus.
- Sweeney, M. (2009). *The Lottery Wars: Long Odds, Fast Money, and the Battle over an American Institution*. New York: Bloomsbury Publishing USA.
- Taft, C. E. (2016). *From steel to slots: Casino capitalism in the postindustrial city*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Tarrow, S. (2012). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Tellis, W. M. (1997). Application of a Case Study Methodology. *The Qualitative Report*, 3(3), 1-19.
- Trespeuch, M. (2011). *Le secteur français des jeux d'argent à l'heure numérique. Émergence et transformation d'un marché contesté*. École Normal Supérieure de Cachan, Cachan.
- Trespeuch, M. (2013). L'île de la tentation: Malte ou la construction d'un cyber-district des jeux d'argent. *Réseaux*, n° 180(4), 123-156. <https://doi.org/10.3917/res.180.0123>
- Trespeuch, M. (2014). Moraliser le commerce des jeux d'argent. D'un marché contesté à l'autre. En P. Steiner & M. Trespeuch, *Marchés contestés: Quand le marché rencontre la morale* (pp. 185-218). Toulouse: Presses universitaires du Mirail.

- Trespeuch, M. (2016). Gagner moins pour rejouer moins? Les ressorts du gouvernement des conduites de jeux d'argent. En S. Dubuisson-Quellier, *Gouverner les conduites* (pp. 262-298). Paris: Sciences po-les Presses.
- Vacchiano, M., & Mejía Reyes, C. (2017). Reflections on Gambling in contemporary society: Towards a risk biography. *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social*, 17(2), 79. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.1794>
- Vaggione, J. M. (2012). La «cultura de la vida»: Desplazamientos estratégicos del activismo católico conservador frente a los derechos sexuales y reproductivos. *Religião & Sociedade*, 32(2), 57-80. <https://doi.org/10.1590/S0100-85872012000200004>
- Walker, M. (1996). The medicalisation of gambling as an «addiction». En J. McMillen, *Gambling cultures. Studies in history and interpretation*. (pp. 204-221). London/New York: Routledge.
- Whittier, N. (2009). *The politics of child sexual abuse: Emotion, social movements, and the state*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Williams, R. H. (1995). Constructing the Public Good: Social Movements and Cultural Resources. *Social Problems*, 42(1), 124-144. <https://doi.org/10.2307/3097008>
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd ed). Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.
- Young, M. (2013). Statistics, scapegoats and social control: A critique of pathological gambling prevalence research. *Addiction Research & Theory*, 21(1), 1-11. <https://doi.org/10.3109/16066359.2012.680079>
- Zelizer, V. A. (2011). *El Significado social del dinero*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Zelizer, V. A. R. (1994). *Pricing the priceless child: The changing social value of children* (1. Princeton paperback print). Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Zola, I. K. (1972). Medicine as an Institution of Social Control. *The Sociological Review*, 20(4), 487-504. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1972.tb00220.x>

Anexo 1. Recaudaciones brutas en juegos de azar (2019-2024)

Año Tipo de juego	2019	2020	DIF%	2021	DIF%	2022	DIF%	2023	DIF%	2024	DIF%
Juegos Lotéricos	2140*	2782	30,0	4779	71,8	7772	62,6	14859	91,2	38842	161,4
Casino Santa Fe	455	139	-69,5	471	238,8	1452	208,3	3430	136,2	6204	80,9
Casino Melincué	132	36	-72,7	138	283,3	392	184,1	825	110,5	2166	162,5
Casino Rosario	967	287	-70,3	1157	303,1	3000	159,3	6487	116,2	13418	106,8
Juego Online										9346	
Total	3694	3244	-12,2	6545	101,8	12616	92,8	25601	102,9	69976	173,3

*Valores expresado en millones de pesos

Fuente: elaboración propia en base a estados contables publicados por Lotería de Santa Fe

Anexo 2 - Materiales

Documentos analizados:

Expedientes ley N°11.998. (N° 7167 PJ - Tomo N° 1145 Cámara de Diputadas y Diputados de Santa Fe y N°611 9222 Tomo N° 655 – Cámara de Senadores de Santa Fe – Archivo de la Legislatura de Santa Fe)

Revista REDES de la Lotería de Santa Fe. Números 2 a 14 (2010-2015). Disponibles en: <https://www.loteriasantafe.gov.ar/index.php/component/k2/itemlist/category/5-revista-redes>

Reportes de sustentabilidad Casino Santa Fe (2014-2019)

Estatutos de “Asociación civil para la Investigación de la Ludopatía” (2004) y “Asociación civil Fuera de Juego” (2016)

ENCUESTA NACIONAL DE JUEGO PATOLOGICO – 2019. Asociación de Loterías Estatales Argentinas. Disponible en: rionegro.gov.ar/download/archivos/00013195.pdf

Informe. Uso de juegos y plataformas de apuestas online en la ciudad de Santa Fe y la región. DEMOS Centro Cultural y de Estudios. Año 2024. Disponible en: https://www.demoscce.com/resources/original/archivos//Informe_JuegoyApuestas_DEMOS_2024.pdf

Documentos audiovisuales

Entrevista a Juliana Bottaini, Directora de Red de Ludopatías Rosario. Disponible en: https://youtu.be/EgKtX71_Kik?si=EQg-OedRdL-RTD_k

Informe Telefé Noticias Rosario “Grandes apostadores, pequeños ludópatas niños adictos a las apuestas digitales”. Disponible en: <https://youtu.be/ywDaEs0060A?si=U2yQM6c1sn4xcLbp>

Spots publicitarios de campaña “Apostar nunca es un juego” – Concejo Municipal de Rosario. Disponibles en: <https://youtu.be/hWOOY9pSXis?si=LQvJ85REV873o0mb> (Spot 1)
<https://youtu.be/jvTiTG9XstM?si=BPXKB2TqxHLZOKUd> (Spot 2)
<https://youtu.be/rCw51knj27k?si=kPTAnuFIF1kWRDCE> (Spot 3)

Versiones taquigráficas de sesiones legislativas:

- Provinciales:

Tratamiento y media sanción a la ley de casinos. 21 de septiembre de 2000. 18ª Reunión - 17ª Sesión ordinaria Cámara de Diputadas y Diputados de Santa Fe

Modificaciones a la ley de casinos aprobada por Diputados. 9 de agosto de 2001. 20ª Reunión - 15ª Sesión ordinaria. Cámara de Senadores de Santa Fe.

Tratamiento y media sanción a ley de “Prohibición de instalación de cajeros automáticos expendedores de dinero dentro de casinos y bingos”. 11 de junio de 2009. 8ª Reunión 5ª Sesión ordinaria. Cámara de Diputadas y Diputados de Santa Fe

Tratamiento y media sanción a ley “Ludopatía: Prevención y política de salud pública”. 19 de agosto de 2010. 17ª reunión - 14ª sesión ordinaria. Cámara de Diputadas y Diputados de Santa Fe

Sesiones grabadas:

Sanción Ley N° 14.235 que habilita y regula el juego en línea. 14 de diciembre de 2023. Sesión ordinaria N°1 Período extraordinario 141. Cámara de Diputadas y Diputados de Santa Fe. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/XcwWUiB0H1k?si=TzknV9RTPmXPYE48>

Sanción Ley N° 14.293 de prevención y abordaje integral de la ludopatía. 14 de noviembre de 2024. Sesión ordinaria N° 14 - Período ordinario 142°. Cámara de Diputadas y Diputados de Santa Fe. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/wuPDJZ-thIE?si=-Es1shjWBQoHN1ch>

- Santa Fe ciudad:

Tratamiento y aprobación ordenanza N°10943 sobre ubicación de casino. 3 de abril de 2003. 3ª Sesión ordinaria - Reunión N.º 772. Concejo Municipal. Ciudad de Santa Fe

Modificación ordenanza sobre ubicación de casino. 24 de abril de 2003. 5ª Sesión ordinaria - Reunión N.º 774. Concejo Municipal. Ciudad de Santa Fe.

Modificación ordenanza sobre ubicación de casino. 11 de noviembre de 2004. 15ª Sesión (segundo período) Reunión N.º 836. Concejo Municipal. Ciudad de Santa Fe.

Sanción ordenanza N°12.504 “Función social de los casinos”. 17 de mayo de 2018. 7ª Sesión ordinaria - Reunión N.º 1288. Concejo Municipal. Ciudad de Santa Fe.

- Rosario:

Sanción ordenanza N.º 9.626. 22 de septiembre de 2016. 25ª Reunión - 8ª Sesión Ordinaria - 2º Período. Concejo Municipal de Rosario.

Observaciones

- Observaciones in situ:

5ª Jornada de capacitación en Juego Responsable del centro del país. “Programa de educación/información al jugador: desafíos en la construcción de propuestas de promoción y prevención en los nuevos escenarios sociales”. Lotería de Córdoba. 22 de octubre de 2021. Modalidad virtual

Charla “Hablemos de ludopatía”. 26 de junio de 2024. Auditorio ATE Casa España. Santa Fe. Disponible en: https://youtu.be/mvc8Mu_YiAM?si=4EDH3VJQbMfER2mz

Charla “Salud mental en juego” organizada por concejales de la ciudad de Santa Fe. 5 de julio de 2024.

Charla sobre ludopatía y apuestas online organizada por la Defensoría de la Niñez y Adolescencia de Santa Fe. 17 de julio de 2024. Defensoría del pueblo de Santa Fe.

Jornada pública sobre ludopatía y adicción al juego online. 13 de agosto de 2024. Concejo Municipal de Rosario. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/II-VOFmI49g?si=wnKP3jNlt4hil9zz>

Jornada Apuestas online y ludopatía: el rol del Estado en la regulación, la prevención y el abordaje integral. Cámara de Diputadas y Diputados de Santa Fe. 20 de agosto de 2024 <https://www.youtube.com/live/s30TvKRYTcw?si=kbK77LDeGrAabbIP>

- Observaciones a través de registros audiovisuales:

Reunión con Vicepresidente de Lotería de Santa Fe. Cámara de Diputadas y Diputados de Santa Fe. 16 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/h1uZRbtSSAY?si=IliyWOSvn9VlnskY>

Jornada de formación sobre ludopatía digital en adolescentes. 30 de julio de 2024. Universidad Nacional de Rosario. Disponible en: <https://youtu.be/PA1Ephrd074?si=GIAQUR340UXf8XSK>

Artículos periodísticos citados (en orden cronológico):

1 de abril de 1930. El Orden. "Pese a todo se juega. Y lo saben los comisarios, los agentes de policía, los vecinos de los garitos y toda la ciudad, pero el juego continúa por que "hace falta"". Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/hemeroteca/diario/771/?page=1&zl=2&xp=-252&yp=-150>

19 de junio de 1930. El Orden. "Frente a las agencias, todas las tardes cuando llega la lista, se agolpa la esperanza". Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/hemeroteca/diario/1585/?page=1&zl=2&xp=-252&yp=-150>

12 de octubre de 1937. El Orden. "Se ordenó una investigación en Coronda, con motivo de los juegos de azar". Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/hemeroteca/diario/3399/?page=3&zl=2&xp=-252&yp=-150>

30 de diciembre de 1937. El Orden. """. Disponible en:

8 de abril de 1964. El Litoral. "Las salas de juegos mecánicos". Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/hemeroteca/diario/27412/?page=4&zl=4&xp=-1308&yp=-1460>

12 de agosto de 1988. La Capital. "Obispos rechazan la instalación de casinos"

22 de septiembre de 2000. "La primavera trajo bingos y casinos", El Litoral, Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2000/09/22/politica/POLI-04.html>

4 de octubre de 2000. El Litoral. "Algunos recaudos en torno de los casinos". Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2000/10/04/opinion/OPIN-01.html>

22 de octubre de 2000. El Litoral. "La seducción del todo o nada". Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2000/10/22/opinion/OPIN-02.html>

11 de noviembre de 2000, El Litoral, "Esquivel reclamó a los senadores que se jueguen". Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2000/11/11/politica/POLI-01.html>

20 de noviembre de 2000. "Temen que "alguien" esté frenando el proyecto para instalar casinos", La Capital, 20/11/2000. Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2000/11/20/articulo_11.html

30 de noviembre de 2000. El Litoral. "No a bingos y tragamonedas". Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2000/11/30/politica/POLI-10.html>

18 de enero de 2001. La Capital. "La Lotería de Santa Fe obtuvo récord de ganancias en el 2000". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/01/18/articulo_18.html

4 de abril de 2001. La Capital. "Reutemann: "Si la ley no se trata rápido, no veré casinos abiertos en Santa Fe"" Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/04/04/articulo_7.html

24 de abril de 2001. La Capital. "Fiscalía pidió a la Justicia que cierre los bingos". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/04/24/articulo_13.html

24 de mayo de 2001. La Capital. "Los trabajadores de los bingos exigen que se reabran las casas de juego". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/05/24/articulo_0.html

29 de mayo de 2001. La Capital. "Batucada y corte de calles por la reapertura de los bingos". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/05/29/articulo_0.html#

12 de junio de 2001. La Capital. "Baltuzzi: "La ley de juegos no sale por la fuerte oposición del Obispado de Santa Fe"". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/06/12/articulo_20.html

14 de junio de 2001. La Capital "Senadores aprobaría los casinos a fin de junio". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/06/14/articulo_1.html

4 de julio de 2001. La Capital. "Victoria ganó de mano: prepara un casino con capitales rosarinos". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/07/04/articulo_12.html

5 de julio de 2001. La Capital. "Reclaman a los senadores que no demoren más la ley de casinos". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/07/05/articulo_16.html

6 de julio de 2001. La Capital. ""La ley de juego será aprobada antes de lo que muchos esperan"". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/07/06/articulo_10.html

8 de julio de 2001. La Capital: "La mitad de los apostadores del casino de Paraná son santafesinos". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/07/08/articulo_27.html

13 de julio de 2001. La Capital: ""Las casas de juego agregan a la miseria la esclavitud del vicio"". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/07/13/articulo_28.html

15 de noviembre de 2001, "El lobby empresario no alcanzó para acelerar el okey a la ley de juego", La Capital. Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/11/09/articulo_1.html

11 de agosto de 2001. La Capital. "Las disidencias entre diputados y senadores hacen peligrar al casino". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/08/11/articulo_15.html

9 de noviembre de 2001. La Capital. "Todos los sectores expresan su bronca". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/11/09/articulo_2.html

15 de noviembre de 2001. La Capital. "El lobby empresario no alcanzó para acelerar el okey a la ley de juego". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/11/15/articulo_11.html

1 de diciembre de 2001. La Capital. "Histórico: la instalación de casinos en la provincia ya es ley". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2001/12/01/articulo_15.html

24 de noviembre de 2003. La Capital. "La ley de casinos tiene 2 años pero no hay fecha de licitación". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2003/11/24/ciudad/noticia_55533.shtml

14 de junio de 2004. La Capital. "En la licitación del casino "todos tienen igualdad de oportunidades"". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2004/06/14/ciudad/noticia_108019.shtml

3 de octubre de 2004. La Capital. "Hace 3 años autorizaron su instalación, pero los casinos siguen sin concretarse". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2004/10/03/ciudad/noticia_138328.shtml

30 de enero de 2005. La Capital. "La provincia lanzará la licitación de casinos a mediados de año". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2005/01/30/ciudad/noticia_168147.shtml

23 de mayo de 2005. La Capital. "Detener la compulsión por el juego y las apuestas". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2005/05/23/solidaria/noticia_197648.shtml

12 de junio de 2005. La Capital. "La provincia aún no redefinió la licitación para los casinos". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2005/06/12/ciudad/noticia_203247.shtml

30 de junio de 2005. La Capital. "Empresarios locales dicen basta y piden el casino de una vez por todas". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2005/06/30/ciudad/noticia_208223.shtml

1 de julio de 2005. La Capital. "Casinos: Obeid aseguró que no acepta presiones". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2005/07/01/ciudad/noticia_208609.shtml

16 de julio de 2005. La Capital. "Apoyo al gobernador para el casino". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2005/07/16/ciudad/noticia_212678.shtml

6 de diciembre de 2005. La Capital. "Abrirán sobre con propuestas para explotar los casinos". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2005/12/06/ciudad/noticia_252332.shtml

15 de diciembre de 2005. La Capital. "Dos empresas compiten para instalar un casino en la ciudad de Santa Fe". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2005/12/15/region/noticia_254590.shtml

16 de diciembre de 2005. La Capital. "Un solo oferente para construir el casino y el hotel en Melincué". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2005/12/16/region/noticia_255292.shtml

5 de febrero de 2006. La Capital. "Melincué siente que su sueño de la reactivación turística está muy cerca". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2006/02/05/region/noticia_267409.shtml

3 de abril de 2006. El Litoral. "Boldt levantará y explotará el hotel-casino en esta Capital Crown quedó descalificada en la licitación". Disponible en: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2006/04/03/tapa/TAPA-03.html>

4 de abril de 2006. Rosario 12. "Casino, en un barrio pobre". Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-2914-2006-04-04.html>

4 de abril de 2006. La Capital. "El casino de Rosario se hará en bulevar Oroño y Circunvalación". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2006/04/04/ciudad/noticia_282888.shtml

5 de abril de 2006. La Capital. "Los vecinos de la zona sur están satisfechos por la llegada del casino". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2006/04/05/ciudad/noticia_283063.shtml

5 de abril de 2006. Rosario 12. "Porque el sur también existe". Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-2939-2006-04-05.html>

6 de abril de 2006. La Capital. "Por fin el casino será realidad". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2006/04/06/opinion/noticia_283368.shtml

31 de mayo de 2006. El Litoral. "Adjudicaron los casinos provinciales". Disponible en: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2006/05/31/tapa/TAPA-03.html>

1 de agosto de 2006. La Capital. "Melincué, en busca de la gloria pasada". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2006/08/01/region/noticia_314477.shtml

17 de octubre de 2006. La Capital. "Cerca de 100 familias deberán ser reubicadas". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2006/10/17/ciudad/noticia_335031.shtml

19 de enero de 2007. La Capital. "Remodelan las calles del entorno". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2007/01/19/ciudad/noticia_359190.shtml

29 de abril de 2007. La Capital. "La Granada se irá para otra parte". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2007/04/29/ciudad/noticia_385186.shtml

29 de abril de 2007. La Capital. "Expectativa en zona sur ante el avance de la obra del casino". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2007/04/29/ciudad/noticia_385192.shtml

6 de junio de 2007. El Litoral. "Se reacondicionan los silos para el futuro hotel casino". Disponible en: https://www.ellitoral.com/edicion-online/reacondicionan-silos-futuro-hotel-casino_0_eM6LMC3epC.html

4 de julio de 2007. La Capital. "Mejoran el acceso al casino". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2007/07/04/ciudad/noticia_401059.shtml

14 de junio de 2007. La Capital. "Prevén inaugurar el casino de Melincué en menos de dos meses". Disponible en: https://archivo.lacapital.com.ar/2007/06/14/region/noticia_396590.shtml

29 de septiembre de 2007. El Litoral. "Obeid inauguró el primer casino". Disponible en: https://www.ellitoral.com/edicion-online/obeid-inauguro-primer-casino_0_s0DTF3T3jh.html

11 de agosto de 2008. El Litoral. "Esta noche abre el Casino Santa Fe". Disponible en: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/32811-

12 de agosto de 2008. El Litoral. "Quedó inaugurado el Complejo Puerto Ribera". Disponible en: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/32815-

6 de octubre de 2008. El Litoral. "Me salva Dios o me salva el juego". Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2008/10/05/metropolitanas/AREA-01.html>

14 de abril de 2009. El Litoral. "Presentaron un programa para promover el juego responsable". Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/04/14/politica/POLI-01.html>

7 de junio de 2009. La Capital. "Piden que no haya cajeros en el casino y pondrán cuatro". Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/piden-que-no-haya-cajeros-el-casino-y-pondraacuten-cuatro-n315029.html>

20 de agosto de 2009. La Capital. "Comenzaron a mudar la villa que está pegada al edificio del casino". Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/comenzaron-mudar-la-villa-que-estaacutepegada-al-edificio-del-casino-n330443.html>

30 de septiembre de 2009. Rosario 3. "El casino, presentado en sociedad a dos semanas de la inauguración". Disponible en: <https://www.rosario3.com/noticias/El-casino-presentado-en-sociedad-a-dos-semanas-de-la-inauguracion-20090930-0042.html>

5 de octubre de 2009. Redacción Rosario. "El otro lado del Casino: cuando la adrenalina es fatal". Disponible en: <https://redaccionrosario.com/2009/10/05/5668/>

10 de octubre de 2009. La Capital. "Se muda la villa del casino". Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/se-muda-la-villa-del-casino-n311293.html>

11 de octubre de 2009. La Capital. "El casino ya es una realidad tras 45 años de marchas y contramarchas". Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/el-casino-ya-es-una-realidad-45-antildeos-marchas-y-contramarchas-n312392.html>

16 de octubre de 2009. Rosario 12. "Haciendo cola para tentar la suerte". Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-20667-2009-10-16.html>

24 de octubre de 2009. La Capital. "Binner: "No estoy de acuerdo con que Rosario tenga casino"". Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/binner-no-estoy-acuerdo-que-rosario-tenga-casino-n313165.html>

24 de enero de 2010. El Litoral. "El casino cambió los hábitos". Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2010/01/24/politica/POLI-03.html>

1 de marzo de 2011. La Capital. "Reclaman que los casinos divulguen información contra la ludopatía". Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/reclaman-que-los-casinos-divulguen-informacioacuten-contra-la-ludopatiacuttea-n388162.html>

17 de abril de 2011. El Litoral. "Loterías de todo el país debatieron políticas para un juego responsable". Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2011/04/17/politica/POLI-01.html>

18 de abril de 2011. Yagonet.com. "Se realizó la 1ª Jornada Federal de Juego Responsable". Disponible en: <https://www.yagonet.com/latinoamerica/noticias/2011/04/18/28382-se-realizo-la-1-jornada-federal-de-juego-responsable>

27 de noviembre de 2011. El Litoral. "Ludopatía, una enfermedad que crece pero el Estado no atiende". Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2011/11/27/metropolitanas/AREA-02.html>

21 de agosto de 2012. El Litoral. "El Dr. Agustín Addy, fundador del PRO entrerriano, reclama \$ 80.000 a Jorge Maldonado. Declaró que en su caso también se trataría del delito de estafa.". Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2012/08/21/sucesos/SUCE-01.html>

25 de mayo de 2013. Diario Uno Santa Fe. "En Santa Fe crecen las consultas por ludopatía todos los años". Disponible en: <https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/en-santa-fe-crecen-las-consultas-ludopatia-todos-los-anos-n2124145.html>

29 de noviembre de 2013. La Capital. "Apostó con plata del Estado pero lo absolvieron". Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/informacion-general/aposto-plata-del-estado-pero-lo-absolvieron-n427095.html>

21 de mayo de 2014. Clarín. "Casi un 40% de las salas se abrieron con el kirchnerismo". Disponible en: https://www.clarin.com/politica/salas-abrieron-kirchnerismo_0_r1zLLx69wXx.html

9 de octubre de 2014. El Litoral. "Ludopatía: aceptarla es la clave para salir". Disponible en: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/105755-ludopatia-aceptarla-es-la-clave-para-salir

24 de agosto de 2017. El Ciudadano. "Ludopatía: presentación de la Asociación Fuera de Juego".

26 de abril de 2021. El Litoral. "Abuso de alcohol, de psicofármacos y ludopatía, patologías que se dispararon en pandemia". Disponible en: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/294878-abuso-de-alcohol-de-psicofarmacos-y-ludopatia-patologias-que-se-dispararon-en-pandemia-efectos-del-covid19-regionales.html

16 de octubre de 2022. La Capital. "La ludopatía, esa enfermedad silenciosa que profundizó el casino". Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/la-ludopatia-esa-enfermedad-silenciosa-que-profundizo-el-casino-n10029844.html>

28 de mayo de 2023. La Capital. "Crece la adicción al juego en el escenario pospandemia". Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/crece-la-adiccion-al-juego-el-escenario-pospandemia-n10066975.html>

3 de septiembre de 2023. "La ausencia del alumno del Superior puso en evidencia las apuestas online de los adolescentes". Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/la-ausencia-del-alumno-del-superior-pono-evidencia-las-apuestas-online-los-adolescentes-n10086652.html>

8 de septiembre de 2023. "Los chicos apuestan on line y a los adultos les pasa un elefante por delante". Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/los-chicos-apuestan-on-line-y-los-adultos-les-pasa-un-elefante-delante-n10087698.html>

16 de septiembre de 2023. "Crecen las apuestas online entre adolescentes y advierten sobre los riesgos de adicción". Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/informacion-general/crecen-las-apuestas-online-adolescentes-y-advierten-los-riesgo-adiccion-n10089555.html>

22 de septiembre de 2023. "Adolescentes, ¿los nuevos ludópatas on line?". Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/informacion-general/adolescentes-los-nuevos-ludopatas-on-line-n10089878.html>

15 de mayo de 2024. La Capital. "Debemos limitar el acceso de los menores de edad a la publicidad de apuestas online". Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/ovacion/debemos-limitar-el-acceso-los-menores-edad-la-publicidad-apuestas-online-n10133565.html>

23 de mayo de 2024. El Litoral. "El gobierno de Santa Fe solicitó a la Justicia que se bajen 273 páginas de juego online ilegal". Disponible en: https://www.ellitoral.com/politica/juego-online-ilegal-gobierno-santa-fe-justicia-denuncia-sitios-web_0_1rLIFam2Hg.html

5 de junio de 2024. El Litoral. "Carlos Suárez impulsa un proyecto para prevenir la ludopatía en niños y adolescentes". Disponible en: https://www.ellitoral.com/area-metropolitana/carlos-suarez-proyecto-concejo-santa-fe-ludopatia-ninos-adolescente_0_hZvisnWzDR.html

21 de junio de 2024. El Litoral. "El juego compulsivo llegó a la niñez y la política apura acciones". Disponible en: https://www.ellitoral.com/regionales/venado-tuerto-problematiza-juego-compulsivo-jovenes_0_L3PZyPjcW8.html

23 de junio de 2024. Enfermedad silenciosa: crecen las apuestas online entre los más jóvenes. Disponible en: https://www.ellitoral.com/informacion-general/ludopatia-argentina-enfermedad-silenciosa-crecen-apuestas-online-jovenes-santafe-loteria_0_j0jiRw8gfg.html

6 de julio de 2024. El Litoral. “Un fenómeno que crece: apuestas online y ludopatía en adolescentes”. Disponible en: https://www.ellitoral.com/area-metropolitana/fenomeno-crece-apuestas-online-ludopatia-adolescentes_0_2PkCuEz5KP.html

28 de noviembre de 2024. El diarioAR. “El Gobierno se dispone a vetar la ley que combate la ludopatía y regula las ciberapuestas”. Disponible en: https://www.eldiarioar.com/politica/gobierno-dispone-vetar-ley-combate-ludopatia-regula-ciberapuestas_1_11861170.html

23 de diciembre de 2024. Prensa Concejo Municipal de Santa Fe. “Ludopatía: se firmó un convenio entre Lotería de Santa Fe y el Concejo Municipal”. Disponible en: <https://www.concejosantafe.gov.ar/noticias/11710-ludopatia-se-firmo-un-convenio-entre-loteria-de-santa-fe-y-el-concejo-municipal/>

7 de noviembre de 2025. Aire de Santa Fe. “La condena contra Patricio Serjal a nueve años de prisión deja en una posición complicada al senador Armando Traferri”. Disponible en: <https://www.airedesantafe.com.ar/politica/la-condena-contra-patricio-serjal-nueve-anos-prision-deja-una-posicion-complicada-al-senador-armando-traferri-n635707>

Proyectos de ley citados:

Proyecto de ley de Prevención y atención de la ludopatía. Autor: Enrique Marin. Año 2008. N° de expediente 21396.

Proyecto de ley por el cual se establecen las acciones tendientes a la prevención, asistencia, tratamiento de la enfermedad denominada (ludopatía), así como la promoción del juego responsable, asignándole el carácter de política de salud pública en la provincia. Autor: Leonardo Simoniello. Año 2010. N° de expediente 23923.

Proyecto de ley de Prevención y Asistencia Integral de la Ludopatía. Autora: Susana García. Año 2012. N° de expediente 26651.

Proyecto de ley de prevención y tratamiento de la ludopatía. Autor: Ruben Giustiniani. Año 2016. N° de expediente: 31542.

Proyecto de ley para creación del programa provincial de prevención y tratamiento integral de la ludopatía. Autor: Ariel Bermudez. Año 2017. N° de expediente: 33670.

Proyecto de ley “Regulación de la publicidad y de la promoción de los juegos de azar y apuestas en línea. Autor: Lucila De Ponti. Año 2024. N° de expediente: 53752.

Proyecto de ley “Plan educativo para la prevención de la ludopatía digital”. Autora: Claudia Balagué. Año 2024. N° de expediente: 53843.

Anexo 3 - Proyectos de ley para legalización de casinos y bingos 2000-2001

Fecha	Autor	Cantidad de salas que habilita	Ubicación de las salas	Máquinas tragamonedas	Distribución utilidades
19/4/2000	Basaldella, Miguel	1	Rosario	No especifica	- 60% Promoción comunitaria, Salud y Educación; - 40% Municipios y comunas donde funcionen las casas de juego
10/5/2000	Esquivel, Mario	25 (5 casinos, 20 bingos)	Un casino en Rosario; Un casino en Santa Fe; tres a determinar; dos bingos en el Dpto. Rosario; uno en cada uno de los 18 departamentos restantes de la provincia	No especifica	a) 20%: A políticas activas de promoción turística en todo el territorio provincial; b) 20% A Municipios y Comunas, conforme el régimen de distribución de la coparticipación provincial; c) 25% Al Ministerio de Educación; d) 25%: Al Ministerio de Salud para atender erogaciones por equipamiento, mantenimiento y funcionamiento de hospitales públicos y SAMCO provinciales; e) 10%: Al Fondo Provincial de Deporte
10/8/2000	Dictamen de mayoría - Comisión de presupuesto y hacienda	44 (5 casinos, 39 bingos)	Un casino en Rosario; Un casino en SF; tres a determinar; tres bingos en Dpto Rosario, 2 en la ciudad de Rosario; 2 en cada Departamento 1 de los instalados en La Capital va en Santa Fe	Habilita la instalación máquinas tragamonedas en los bingos "En los supuestos en que los bingos se localizaran en lugares donde no existan instalados casinos" ART 5 Inc. c)	Igual al anterior
10/8/2000	Dictamen de minoría	Rechazo			

21/9/2000 Obtiene media sanción en Cámara de diputados	Dictamen de mayoría - Comisión de Asuntos Constitucionales	Igual al anterior	Igual al anterior	Habilita la explotación de MTM en todos los bingos	Cambio. a) 5% a políticas activas de promoción turística en todo el territorio provincias; b) 10% a Municipios y Comunas, conforme el régimen de distribución de la coparticipación provincial para el impuesto inmobiliario; c) 5% a los fines establecidos en la Ley Provincial de Discapacidad n° 9325; d) 5% a los fines establecidos en la Ley n° 11264 de donación, ablación e implante de órganos; e) 75% a los fines establecidos en la Ley N 5110
	Dictamen de minoría - Comisión de Asuntos Constitucionales	Igual al anterior	Igual al anterior	Igual al anterior	Igual al anterior salvo: e) 5% a hospitales municipales; f) 10% al Ministerio de Salud con destino a hospitales provinciales y S.A.M.Co; g) 60% a los fines sociales establecidos en la Ley n° 5110

S/F	Beccani, Alberto	8 (5 casinos y 3 bingos)	Un casino en Santa Fe, un casino en Rosario, tres a determinar, un bingo en el Dpto. La Capital, dos bingos en el Dpto. Rosario	Solo autorizadas en los casinos e hipódromos durante las carreras	a) 5% a políticas activas de promoción turística en todo el territorio provincias; b) 10% a Municipios y Comunas, conforme el régimen de distribución de la coparticipación provincial para el impuesto inmobiliario; c) 5% a los fines establecidos en la Ley Provincial de Discapacidad n° 9325; d) 5% a los fines establecidos en la Ley n° 11264 de donación, ablación e implante de órganos; e) 75% a los fines sociales establecidos en la Ley n° 5110
9/8/2001 (sancionada ese día)	Dictamen de comisiones	6 (3 casinos y 3 bingos)	Un casino en Santa Fe, un casino en Rosario, un casino en Melincué. Dos bingos en el Dpto. Rosario, Un bingo en el Dpto La capital	Solo podrán funcionar dentro de los casinos	a) 5% a políticas activas de promoción turística en todo el territorio provincias; b) 10% a Municipios y Comunas, conforme el régimen de distribución de la coparticipación provincial para el impuesto inmobiliario; c) 5% a los fines establecidos en la Ley Provincial de Discapacidad n° 9325; d) 10% a los fines establecidos en la Ley n° 11264 de donación, ablación e implante de órganos; e) 4% a políticas activas en beneficio de la minoridad desprotegida; f) 5% a los fines del funcionamiento de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios de la Provincia;

					g) 60% a los fines sociales establecidos en la Ley N° 5110; h) 1% por gastos de vigilancia, supervisión y control
9/8/2001	Ley aprobada por Senadores con modificaciones	Igual al anterior	Igual al anterior	Solo podrán funcionar dentro de los casinos	a) 5% a políticas activas de promoción turística en todo el territorio provincias; 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° 9325; d) 4% a los fines establecidos en la Ley n° 11264 de donación, ablación e implante de órganos; e) 4% a políticas activas en beneficio de la minoridad desprotegida; f) 3% a los fines del funcionamiento de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios de la Provincia; g) 70% a los fines sociales establecidos en la Ley N° 5110. Se

					elimina el 1% destinado a seguridad y vigilancia
29/11/2001 Aprobada 30/11/2001 por ambas cámaras. Ley N°11.998	Nuevo proyecto de ley ingresado	6 (3 casinos y 3 bingos)	Un casino en Santa Fe, un casino en Rosario, un casino en Melincué. Dos bingos en el Dpto. Rosario, Un bingo en el Dpto La capital	Casinos, bingos y MTM funcionan todos en un solo lugar explotadas por el mismo concesionario	a) 5% a políticas activas de promoción turística en todo el territorio provincias; 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° 9325; d) 4% a los fines establecidos en la Ley N° 11264 de donación, ablación e implante de órganos; e) 4% a políticas activas en beneficio de la minoridad desprotegida; f) 3% a los fines del funcionamiento de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios de la Provincia; g) 70% a los fines sociales establecidos en la Ley N° 5110.