



**Universidad de la República**  
**Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación**  
**Centro Universitario de la Región Este, sede Maldonado**

Tesina

**Turismo social en Montevideo: La participación de las y los jóvenes en el programa departamental *Paseos de la Ciudad***

Fernanda Olascoaga  
Tutor: Prof. Adj. Mag. Claudio Quintana  
Licenciatura en Turismo

Febrero 2022

## **Agradecimientos**

A mi familia, amigas y amigos por apoyarme en este proceso. A los compañeros y compañeras, y los docentes de la Licenciatura.

A Emilio Grispino, María Postiglioni y Maite López por su tiempo y colaboración con la investigación.

A Claudio Quintana, profesor tutor que me brindó su orientación durante esta investigación.

## Índice

<b>1. Introducción</b> .....	1
<b>2. Fundamentación</b> .....	2
<b>3. Objetivos</b> .....	5
<b>3.1. Objetivo general</b> .....	5
<b>3.2. Objetivos específicos</b> .....	5
<b>4. Metodología</b> .....	5
<b>5. Marco teórico</b> .....	6
<b>5.1. Ocio</b> .....	6
<b>5.2. Turismo Social</b> .....	8
<b>5.3. Política de turismo y Política de turismo social</b> .....	11
<b>5.4. Institucionalización y políticas de turismo social</b> .....	14
<b>6. Turismo social como política pública en el Departamento de Montevideo</b> .....	19
<b>6.1. Evolución histórica</b> .....	19
<b>6.1.1 Montevideo ciudad balneario</b> .....	19
<b>6.1.2 Primera administración del Frente Amplio en el gobierno departamental de Montevideo</b> .....	21
<b>6.1.3 Actualidad</b> .....	24
<b>6.2. El programa de turismo social de la Intendencia de Montevideo</b> .....	26
<b>6.2.1 Diseño</b> .....	28
<b>6.2.2 Difusión</b> .....	30
<b>6.2.3 Usuarios</b> .....	31
<b>7. La (no) participación de los jóvenes</b> .....	31
<b>7.1. En relación al diseño de la oferta</b> .....	33
<b>7.2. En relación a la difusión</b> .....	35
<b>7.3. Un programa “para toda la población”</b> .....	36
<b>8. Presentación de resultados</b> .....	38
<b>9. Conclusiones</b> .....	45
<b>10. Bibliografía</b> .....	50
<b>11. Anexos</b> .....	54

# 1. Introducción

El siguiente trabajo de investigación plantea una descripción y análisis del diseño y la evolución del programa de turismo social que la Intendencia de Montevideo (IM)<sup>1</sup> brinda a la ciudadanía desde que se impulsó en la década del '90, con límite de estudio en el año 2020; haciendo énfasis en reflexionar sobre la participación de la población joven en este programa.

El programa considerado para la investigación tiene como nombre *Paseos de la Ciudad*, y se enmarca dentro de la política turística, específicamente la política de turismo social que desarrolla la División de Turismo de la IM, bajo la responsabilidad del Servicio de Turismo. Dicho programa tiene como objetivo principal acercar a grupos de montevideanos y montevideanas a distintos destinos de la ciudad y área metropolitana.

Se trata de una modalidad de turismo social con costos bajos dirigido a vecinas y vecinos del departamento. Si bien los paseos son para todo público, los datos marcan que la mayoría de personas que participan son adultos mayores y grupos familiares. De aquí surge la inquietud de que un importante segmento de la población, como lo son los jóvenes, no tienen participación en estos programas.

Esta investigación se propone realizar un análisis del programa de Turismo Social impulsado por el gobierno municipal: ¿Qué conjunto de actividades se impulsan? ¿Con qué criterios se deciden? También se busca reflexionar sobre en qué términos se permite pensar el ocio turístico en la ciudad para las y los jóvenes Montevideanos.

El marco teórico presenta conceptos sobre el derecho universal al descanso, al tiempo libre, al ocio y al turismo, para luego profundizar en el turismo social como una respuesta a las diferentes desigualdades que no permiten que todas las personas accedan de la misma manera a este derecho; buscando reducir las desigualdades entre los individuos, velando por su acceso al derecho al ocio y turismo y logrando una mejor democratización del disfrute del tiempo libre.

Debido a que el desarrollo del turismo social ha estado históricamente vinculado al ejercicio de determinadas políticas públicas, también se desarrollan definiciones y conceptos sobre política turística, política de turismo social y finalmente sobre la institucionalización del turismo social.

---

<sup>1</sup> En adelante IM

En base a los conceptos previamente mencionados la investigación se plantea en dos partes: la enfocada en explorar y analizar el programa de turismo social que se ofrece a la población. Empezando con una cronología que contextualiza la política de turismo social a nivel departamental, llegando hasta la actualidad. Luego enfocándose en el programa *Paseos de la Ciudad*; cuál es la oferta que se realiza; los criterios que se utilizan para definir las actividades y destinos; días y horarios que se realizan los paseos y sus principales usuarios. Pero también la forma en la que estos paseos llegan al público, los canales de difusión y comunicación que se utilizan y la forma que dialogan con el público.

La segunda parte apunta a reflexionar sobre las características del programa analizado que puedan ser las de las que no logren atraer a la población joven. Esto en relación a las actividades de ocio que esta población lleva a cabo, considerando por ejemplo el ocio turístico y también el ocio urbano, como la dimensión que da cuenta de la forma en la que los jóvenes viven sus barrios y su ciudad. También centrándose en aspectos de la comunicación, como por ejemplo si se utilizan medios y un lenguaje más afín a las poblaciones jóvenes.

En relación a los aspectos analizados, más adelante se mostrarán diferentes imágenes que dan cuenta de distintos aspectos considerados como parte del análisis documental realizado para la investigación. Por último, se desarrollarán las consideraciones finales acerca de lo analizado

## **2. Fundamentación**

Se eligió realizar un trabajo de investigación que analice el aprovechamiento por parte de la población joven de los programas de turismo social que la IM ofrece a la ciudadanía, entendiéndolos como parte de la amplia dimensión de la política turística, en particular la política de turismo social, de nuestro país y considerando dicha categoría demográfica para aportar profundidad a la materia con distintos enfoques transversales.

Al hablar de población joven, se refiere a las y los ciudadanos de entre 14 y 29 años, principalmente porque se trata de la delimitación burocrática considerada por el Instituto Nacional de Juventud (INJU)<sup>2</sup> de nuestro país. Lo mencionado anteriormente, y el interés personal para con el tema, son las razones principales que motivaron la realización de esta investigación, que pretende aportar nuevas herramientas a los estudios turísticos en nuestro país.

---

<sup>2</sup> En adelante INJU

El interés por el tema investigado surgió a partir de los primeros acercamientos al campo del turismo social en nuestro país. Se destaca que en Uruguay en 2006 comenzó a funcionar el Sistema Nacional de Turismo Social (SNTS)<sup>3</sup> impulsado por el Ministerio de Turismo (MINTUR)<sup>4</sup> que tiene como objetivo "(...) lograr que quienes no pueden ejercer su derecho al turismo viajen en condiciones adecuadas de accesibilidad, comodidad, economía y seguridad; materializándose como un Derecho Humano." (Presidencia de la República, 2019, s.n).

El acceso al turismo como Derecho Humano se entiende como consecuencia del derecho al descanso y al ocio a nivel global. El SNTS cuenta con programas para la tercera edad, trabajadores, segmentos sociales vulnerables, 15añeras (programa específico para quinceañeras), estudiantes y jóvenes. Tanto en el SNTS, como en programas de turismo social de otros países, decretos y normativas a nivel mundial, se nombran a las personas jóvenes como un grupo perteneciente de la sociedad al que se debe considerar benefactor de este derecho.

Particularmente es de interés para la investigación el desarrollo del turismo social en el Departamento de Montevideo, por su importancia como capital del país. El Servicio de Turismo dependiente de la División de Turismo de la IM ofrece: *citytours* y *caminatours*, que se tratan de recorridos guiados a pie y en ómnibus por Montevideo a modo de conocer lugares emblemáticos de la ciudad, destinado únicamente a instituciones públicas o privadas con previa coordinación. Y el programa *Paseos de la Ciudad* que se realiza desde la década de los 90, y se trata de un programa de turismo social a nivel departamental pionero en el país.

Este programa tiene como objetivo acercar a grupos de montevideanos y montevideanas a distintos destinos de la ciudad y área metropolitana, que, por su historia, su belleza natural, su desarrollo local y su cultura son de interés turístico. Se trata de una modalidad de turismo social ya que se ofrece a precios bajos y es dirigido a vecinas y vecinos de Montevideo. La IM se hace cargo de parte del costo del pasaje para que este sea lo más accesible posible y también se encarga de realizar convenios o acuerdos con los establecimientos cuyos servicios se incluyen en los recorridos para bajar costos.

El armado de los paseos está a cargo del equipo del Servicio de Turismo (perteneciente a la División de Turismo), y una vez que se realiza el calendario de los paseos

---

<sup>3</sup> En adelante SNTS

<sup>4</sup> En adelante MINTUR

el mismo equipo se encarga de la difusión y la venta de los lugares para los interesados. En 2018 se registró un número 1600 vecinos y vecinas que participaron de los paseos, y si bien estos son para todo público, la información que se obtuvo a partir de las entrevistas realizadas muestra que la mayoría de personas que participan son adultos de entre 65 y 70 años, y también algunos grupos familiares.

El primer acercamiento a la búsqueda de información al respecto de este tema fue motivada desde el cuestionamiento de ¿cómo se integra la población joven en los programas de turismo social? Si se consideran los datos expuestos anteriormente, de que en su concepción dicho programa brinda una oferta para toda la población, pero que en los hechos los usuarios son notoriamente adultos y adultos mayores, se puede reconocer que existe una ausencia de jóvenes como participantes en dicho programa. De esta ausencia es que nace la pregunta que ha funcionado como guía de este trabajo de investigación ¿por qué la población joven no participa en los programas de turismo social impulsados por la Intendencia de Montevideo?

Se pretende explorar el desarrollo de dicho programa de turismo social de la IM desde sus inicios, considerando el contexto de la política turística y de turismo social en el que se enmarca. También explorar a que público está dirigido, cómo se diseña la oferta y cómo se difunde. A su vez reflexionar acerca de las actividades de ocio que la población joven lleva adelante, para entender cuáles consideraciones pueden estar dejándose de lado al momento de buscar ofrecer un programa de turismo social que realmente atraiga a toda la población, o si no es necesario desarrollar distintos programas diseñados para un público objetivo específico.

Es importante tener en cuenta que, en primer lugar, que la sociedad moderna ofrece, como plantean Ricoy y Fernández-Rodríguez (2016) una gran diversidad de posibilidades para llevar a cabo las actividades de ocio. Y por último que al tratarse de una franja etaria amplia existen diferencias en el acceso a las oportunidades, entonces sucede que el contexto social y cultural influyen en el tipo de ocio que se lleva adelante (Rodríguez-Bravo, López-Noguero, González-Olivares, 2018). Considerando esto, la investigación busca exponer cuáles son las diferentes razones que explican la falta de participación de la población joven en estos planes, y contribuir en el aporte de estrategias y acciones que posibiliten un mayor acceso de las y los jóvenes al ocio y al turismo en Montevideo.

## **3. Objetivos**

### **3.1. Objetivo general**

Identificar y analizar las causas de la no participación de la población joven en el programa público de turismo social impulsado por la Intendencia de Montevideo.

### **3.2. Objetivos específicos**

- Explorar la construcción del programa de turismo social impulsado por la Intendencia de Montevideo e identificar qué lugar ocupan los jóvenes en ellos.
- Reflexionar sobre los criterios que se utilizan para generar la oferta y la difusión del programa.
- Reflexionar a raíz de lo explorado las posibles razones por las que la población joven no participa en este programa.

## **4. Metodología**

Esta investigación fue realizada con metodologías de enfoque cualitativo, mediante un diseño exploratorio y descriptivo. El enfoque cualitativo fue elegido principalmente para contar con cierta flexibilidad a la manera de considerar los diferentes aspectos del problema investigado, basando la exploración y descripción sobre diferentes documentos y trabajos disponibles sobre la temática con diferentes perspectivas.

En primer lugar se llevaron adelante diferentes análisis documentales, específicamente de lo que el programa de Turismo Social de la Intendencia de Montevideo respecta, a través de diferentes publicaciones de difusión de las actividades y bibliografía relacionada con el tema.

En segundo lugar se realizaron para esta investigación, diversas entrevistas informales y una entrevista formal, que aportaron información clave y elementos fácticos de cómo se dio el proceso y desarrollo de los programas que lleva adelante la IM. Dichas entrevistas serán referenciadas a lo largo de la investigación como: E1, E2, E3 y E4. En los anexos de la investigación se describirán las características pertinentes de los entrevistados, y se podrá observar el esquema de las entrevistas realizadas entre 2019 y 2020.

Fundamentalmente la entrevista formal fue un gran aporte para poder confirmar ciertos aspectos del desarrollo del programa de turismo social que no tienen respaldo documental, de registro, o que no cuentan con datos tan rigurosos. A causa de la coyuntura de la emergencia sanitaria establecida por la pandemia de COVID-19, la entrevista fue realizada de manera telefónica, preservando la salud de ambas partes.

Por las mismas razones mencionadas anteriormente, las actividades y servicios en general se vieron suspendidas por un largo período, no fue excepción para los *citytours*, *caminatours* y *Paseos de la Ciudad*. Por lo tanto, lamentablemente no fue posible participar y llevar adelante una etnografía de las actividades analizadas como se pretendía previamente, para poder participar y observar de cerca los grupos, su interacción y su construcción de significado. De todas maneras, afortunadamente, esto no impidió continuar con el curso de la investigación, ni forzó modificaciones en los objetivos planteados.

## **5. Marco teórico**

### **5.1. Ocio**

Para abordar esta investigación en primer lugar es pertinente incluir algunos conceptos de los vastos estudios del ocio. Desde una perspectiva humanista, el ocio puede entenderse como "(...) una experiencia humana compleja (direccional y multidimensional), centrada en actuaciones queridas (libres, satisfactorias), autotélicas (con un fin en sí mismas y medios, gratificante y placentera) y personales (con implicaciones individuales y sociales)" (Cuenca, 2006, p.14).

El ocio es una manifestación humana, es aquello que no es trabajo ni tareas domésticas, son las actividades lúdicas, recreativas y de entretenimiento en general, un fenómeno de carácter individual y social, un derecho humano que favorece el desarrollo psicológico, físico y social y que se realiza voluntariamente y sin obligación alguna (Martínez, 2015). Se comprende que surge cuando se realizan actividades posibilitadas por el tiempo libre que satisfacen y gratifican a las personas, además de que suelen ser decididas propiamente por el individuo y gestionadas de manera autónoma.

Los ámbitos donde el ocio se desarrolla son la cultura, el turismo, el deporte y la recreación, pero ocio no es sinónimo de ellas ya que en los estudios de ocio el centro es la persona y no la actividad. Por eso cuando se trata de estudios de ocio es esencial pensar más

allá de las actividades y profundizar en el sentido, las necesidades, preferencias, motivaciones y expectativas de sus practicantes para poder intervenir, ya que es un factor de desarrollo integral y favorece al desarrollo psicológico, físico y social (Águila, 2005). Según Martínez (2015) el ocio puede clasificarse en tres funciones básicas que comprenden: las funciones de descanso, las funciones de diversión y las funciones de desarrollo de la personalidad.

Por otro lado, en la actualidad cuando se habla de ocio debe considerarse una herramienta clave como lo es la tecnología. La tecnología supone un aumento del tiempo libre pero además hoy forma parte de las actividades de ocio. Un ejemplo es el uso de las computadoras y los dispositivos digitales móviles que posibilitan la comunicación a distancia y amplían el acceso a la información. Los medios masivos de comunicación y las nuevas tecnologías se han convertido en prácticas de ocio indiscutidas de todos los individuos en la actualidad, tanto en los hogares como en cualquier lugar y en cualquier momento (Águila, 2005). El consumo y la mercantilización del ocio se han diversificado posibilitando la compra de diferentes productos, bienes y servicios tanto culturales, deportivos, recreativos, turísticos, y todas las posibilidades que aparecen a través del entretenimiento digital, como plantea Aguilar (2008): "(...) la tecnología es, en estos casos, una herramienta al servicio del productor, del creador o distribuidor de actividades y de experiencias de ocio." (p. 269).

En otro orden de ideas, estudios más recientes del ocio relacionados al urbanismo plantean que las actividades de ocio son tan amplias como personas existen y por eso el ocio se ha convertido en un agente reestructurador del imaginario urbano y el desarrollo de los espacios públicos; dejando atrás la idea del ocio como un conjunto de simples actividades de ocupación del tiempo libre que definían funcionalmente las áreas del espacio urbano generando una estructura fija en las ciudades (Bayón, Cuenca y Caride, 2017). Mientras que, en la concepción urbanística en las ciudades el turismo si es una actividad que se desarrolla en función de la estructura existente.

En concordancia con lo que ya se ha definido anteriormente, en el marco de los estudios de ocio se encuentran las actividades turísticas. Para algunos autores como Cuenca (2000) el turismo es una de las actividades de ocio por excelencia y ha generado nuevos estilos de vida en la actualidad. Tanto así que dentro de los aspectos teóricos ha aparecido una nueva categoría analítica en la perspectiva sociológica, el *ocioturismo*. Una simbiosis que resulta de ambos conceptos y se materializa en los tiempos libres, de descanso y personales que ocurren en los viajes, las vacaciones y los tiempos lúdicos y de recreación. Esta categoría

da cuenta de todos los posibles vínculos y puntos de unión entre el ocio y el turismo en la complejidad de la sociedad posmoderna actual (Martínez, 2016).

Es imprescindible recordar, como plantea Muñiz (2001), que los individuos deben contar con tiempo libre y una capacidad económica adecuada para acceder al ocio turístico. En la medida que no todos los individuos cuentan con estas características, se necesitan de opciones que amplíen y posibiliten que todos accedan al ocio turístico.

## 5.2. Turismo Social

De lo expuesto anteriormente se deja entrever la importancia de ahondar en la temática del turismo social. Dentro de las definiciones, tanto de autores como de organismos internacionales claves en la materia, turismo social resulta siempre asociado a la defensa del derecho al acceso a las actividades turísticas, de tiempo libre y ocio. El Bureau International du Tourisme Social [BITS]<sup>5</sup> (1996) promulgó en el tercer artículo de la Declaración de Montreal:

La ambición del acceso al ocio turístico para todos – incluyendo a las familias, los jóvenes y las personas de la tercera edad – compromete necesariamente a la lucha contra las desigualdades y contra la exclusión de todos aquellos que tienen una cultura diferente, poseen escasos recursos económicos, tienen capacidades físicas diferentes o viven en un país en vías de desarrollo. Esa ambición debe traducirse en la búsqueda y la puesta en marcha de los medios para alcanzar este objetivo: definición de las políticas sociales del turismo, creación de infraestructuras, desarrollo de sistemas de ayudas a las personas menos favorecidas, sensibilización y formación del personal, etc. Las iniciativas modestas, integradas en un plan global, pueden a menudo, además de los proyectos a gran escala, ser "forjadoras de sociedad". BITS, art.3<sup>6</sup>

Esta declaración es uno de los hitos más importantes en la normativa para el desarrollo del turismo social como la modalidad turística buscando dar algunas alternativas a los problemas de desigualdad en las diferentes poblaciones.

El artículo 7 del Código Ético Mundial para el Turismo de la Organización Mundial de Turismo [OMT]<sup>7</sup> define que para el derecho al turismo se "(...) fomentará y se facilitará el turismo de las familias, de los jóvenes y de los estudiantes, de las personas mayores y de las que padecen minusvalías." (OMT, 1999, p.6).

---

<sup>5</sup> En adelante BITS

<sup>6</sup> <https://bitsamericas.files.wordpress.com/2010/04/declaracion-de-montreal-vs-esp.pdf>

<sup>7</sup> En adelante OMT

La Organización Internacional de Turismo Social [OITS]<sup>8</sup> define al turismo social como:

“(...) el conjunto de relaciones y de fenómenos que conciernen a la participación (...) de los grupos sociales con ingresos más modestos o de aquellas personas que presentan ciertas características que pueden restringir su accesibilidad al turismo, a las vacaciones y a sus beneficios.” (OITS, Estatutos 2003, art.3).

Por otro lado, una de las definiciones más reconocidas de turismo social es la de Muñiz (2001), que lo define como:

“(...) el conjunto de actividades que genera una demanda turística caracterizada esencialmente por sus escasos recursos económicos, de manera que el acceso al ocio turístico puede producirse sólo mediante la intervención de unos agentes operadores que actúan tratando de maximizar el beneficio colectivo” (p.43).

De estas definiciones de turismo social se puede resumir que se trata de una actividad de carácter social con un enfoque en derechos humanos, con objetivos claros de igualdad al buscar ampliar el acceso de las actividades turísticas, entendidas como actividades de aprovechamiento del descanso y tiempo libre, con beneficios al bienestar personal y con amplios beneficios también a las comunidades (Schenkel, 2019). La diferencia principal con el simple turismo, es que el turismo social lleva sobreentendida una ayuda financiera, pudiendo tratarse de subvenciones o rebajas en las tarifas (Núñez, 2006).

El turismo social surgió con la conquista del derecho al tiempo libre por parte del movimiento obrero y sindical, lo cual luego se convertiría luego en la lucha por el derecho a vacaciones pagas y la democratización del acceso a las actividades de ocio. Las primeras iniciativas organizadas de turismo social se dan a comienzos del siglo XX. Tal como recapitula Schenkel (2019) inicialmente las iniciativas fueron impulsadas por asociaciones privadas, por movimientos asociativos laicos y movimientos cristianos, surgiendo más adelante las iniciativas estatales enmarcadas en políticas de bienestar, tanto en estados con mandatos democráticos como autoritarios.

Por otra parte, Muñiz (2001) afirma: “Abordar la concepción del turismo social requiere adoptar inicialmente un enfoque de demanda, que delimite el sujeto participe de la realidad turística, pero también obliga a considerar los agentes operadores –públicos y privados- y los medios utilizados” (p.23). Es por esto que a continuación se expondrá información acerca de los colectivos beneficiarios del turismo social y de los agentes operadores que participan en la actividad.

---

<sup>8</sup> En adelante OITS

La característica en común que determina a los individuos que realizan turismo social es que son pertenecientes a un colectivo socialmente desfavorecido de la población, de esta manera la demanda está formada por “(...) el conjunto de colectivos y/o individuos que por su escasa capacidad presupuestaria se ven excluidos de la posibilidad de acceder al ocio turístico” (Muñiz, 2001, p.27). La demanda entonces comprende colectivos que cuentan con las características anteriormente mencionadas, entre ellos se destacan: Familias, contemplando la dificultad de las familias de escasos recursos a acceder a vacaciones, sobre todo si el número de miembros es alto; Tercera edad, que constituye el eje central de las políticas de turismo social en muchos países; Personas con discapacidad, siendo el Turismo Accesible la actividad que tiene como centro principalmente a este colectivo; Y jóvenes, aunque son pocos los casos de países con programas específicos (Muñiz, 2001).

Finalmente, por otro lado se encuentran los agentes operadores que participan en el turismo social, como define Muñiz (2001): “Pueden actuar como sujetos generadores de productos turísticos, como elementos integradores de la demanda turística y como canalizadores de la oferta turística propia y/o ajena.” (p. 24). Dicho autor los califica como: Agentes privados, que pueden estar directamente vinculados a la economía social (como sindicatos), o indirectamente vinculados a la economía social (asociaciones, federaciones, cooperativas, etc.); y Administraciones Públicas (AA.PP.)<sup>9</sup>, que actúan directa o indirectamente sobre los colectivos beneficiarios, la oferta, y también en muchos casos determinando las normativas para el desarrollo del turismo social. “La actuación de las AA.PP., bajo el principio de subsidiariedad y la complementariedad con la economía social, ha posibilitado frecuentemente la extensión del turismo social” (Muñiz, 2001, p.30).

El turismo social entonces es de carácter social, con enfoque en derechos humanos, particularmente aquel que defiende el acceso de todas y todos a las actividades turísticas, de ocio y tiempo libre, y que tiene como eje el objetivo de reducir la desigualdad en la sociedad. Es una actividad que cuenta con una demanda con características específicas -esencialmente caracterizada por escasos recursos económicos- y también una actividad que implica a diversos agentes operadores.

En este sentido, bajo la premisa de que el turismo social es una actividad en defensa del derecho al turismo subyace la exigencia de una búsqueda y puesta en marcha de los

---

<sup>9</sup> En adelante AA.PP.

medios disponibles para lograrlo, que podemos englobar bajo la definición de políticas de turismo social.

### **5.3. Política de turismo y Política de turismo social**

De lo planteado anteriormente, se desprende entonces la necesidad de profundizar en los conceptos de política turística. Como afirma Schenkel (2013) la realidad manifiesta que parte de la población aún tiene restringido su acceso al ocio y al turismo, esto explicado principalmente por razones económicas, y para afrontar esa desigualdad se necesita de Estados providentes que amplíen el disfrute del turismo más allá de los que puedan pagarlo.

La política turística es un objeto de estudio muy amplio que puede ser abordado desde múltiples enfoques analíticos. Para realizar una aproximación teórica, es necesario comenzar definiendo que la política turística pertenece al ámbito de las políticas públicas, Quintana (2016) expresa que “(...) toda política pública implica la acción o inacción, hacer o no hacer, pero una política es sobre todo un curso de acción y no solo una acción singular (componente conductual)” (p.727).

Como primera definición para acercarse a una idea clara de lo que es la política turística es importante destacar lo definido por Fayos-Solá (2004): “La política turística es una técnica de gestión del conocimiento, con enfoques multidisciplinares, en el ámbito de la Administración pública en particular y de las Ciencias Sociales en general.” (p.221).

Por otro lado, otra definición de política turista es que se trata de:

“(...) el sistema de procedimientos e iniciativas que el Estado determina y pone en marcha con el fin de obtener la más completa y orgánica valoración de sus propios recursos turísticos, y permitir el disfrute de ellos al mayor número posible de personas.” (Fernández, 2008 en Martínezz et al, 2012, p.419).

A su vez Velasco (2011) comienza remarcando que:

“Una política turística es un cauce de acción intencionalmente coherente. El conjunto debe ser articulado y relacionado, es decir es necesario que exista una concepción común de referencia” (p.958). Luego define política turística como “(...) el conjunto de acciones que impulsan actores públicos –en ocasiones en colaboración con actores no públicos- con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado.” (p.960).

Desde la perspectiva del análisis de Velasco (2011), los instrumentos que conforman la política turística se pueden categorizar como: *organizativos*, considerando que el

entramado institucional es un elemento clave y agrupándolas en tres tipos diferentes, las estructuras político administrativas tradicionales, las estructuras ejecutivas y las estructuras de cooperación público – privada; *programáticos*, tratándose de los planes elaborados para un territorio específico; *normativos o de ordenación*, asociado a la producción de normas que regulen la actividad; *financieros*, que implica las decisiones basadas en el apoyo a algunas actividades turísticas; *de mejora del conocimiento*, que buscan la generación, acumulación y difusión de conocimientos fomentando la investigación y los estudios turísticos; y los instrumentos de *comunicación*, que deben utilizarse para concientizar sobre diversas temáticas.

Años más adelante Velasco (2016) define que se puede reflexionar sobre lo que está al alcance y las decisiones que los gobiernos toman en relación a qué hacer en términos políticos ante el turismo, también sobre los instrumentos que deciden implementar y los objetivos que la impulsan; pero también se puede analizar particularmente las técnicas de gestión que se utilizan para implementar las acciones públicas, y los procesos de planificación que se llevan adelante.

Según Martínez et al. (2012) la política turística es concebida principalmente para impulsar el turismo maximizando los beneficios y minimizando los impactos negativos. A su vez, los principales beneficios que deben verse en las comunidades locales son: los económicos, los de calidad y competitividad, y los sociales como por ejemplo generar beneficio a las clases menos favorecidas.

Por otro lado, Moreira (2015) elabora que la política turística varía mucho según los países, y así también varían las formas jurídico-administrativas que se dan en ellos, y que estas pueden ser ejecutadas desde diferentes instituciones tales como: Ministerios, Secretarías de Estado, Direcciones generales, Servicios, Subsecretarías, etc. A su vez, una debilidad que se reconoce en el campo de la política turística, es que en muchos países puede suceder que los diferentes organismos a nivel territorial llevan adelante sus propias agendas, faltando unificación de criterios o trabajo coordinado.

En relación a lo anterior, se define en Martínez et al. (2012), que se puede apreciar en distintos países que la política turística tienda a estar en conflicto entre los diferentes niveles de gobierno, “(...) cada nivel político se descentraliza de los objetivos nacionales y toma rumbos solitarios, en variadas direcciones que impiden una adecuada colaboración entre sus involucrados” (p.424). Esto se puede explicar en parte por la falta de conceptos integrales de

política turística, y la falta de análisis del campo y literatura generada sobre la acción pública en relación al turismo.

Como resumen de lo expuesto hasta aquí, se puede concluir que como política pública, la política turística se encuentra dentro del campo de la administración pública, las ciencias sociales y que cuenta con una orientación económica y social. Se observó que se trata de un conjunto de acciones encausadas, de valoración de los propios recursos turísticos y que se necesita que los Estados providentes velen por que los beneficios se vean reflejados en las comunidades locales.

Además se expuso información sobre los instrumentos con los cuales los gobiernos cuentan para implementar las políticas turísticas, pero también la importancia de los objetivos, las técnicas de gestión y los procesos de planificación. Finalmente se consideró una de las debilidades principales en el campo de la ejecución de las políticas turísticas, que es la falta de criterios comunes y trabajo coordinado entre los diferentes organismos y niveles de gobierno.

En tal sentido, considerando que el desarrollo del turismo social ha estado ciertamente vinculado al ejercicio de determinadas políticas públicas y la economía social (Muñiz, 2001; Schenkel, 2019) es válido afirmar que el turismo social corresponde a una política turística que los Estados de diferentes países pueden establecer. Generalmente con el objetivo de generar herramientas para disminuir las desigualdades que aún están presentes en las sociedades, reivindicando los principios humanistas y solidarios de la actividad y fundamentándose en la necesidad de garantizar el acceso al derecho al ocio sin ninguna barrera (Schenkel, 2013).

Por otra parte Muñiz (2001) define que: “La política de turismo social se diferencia de otras formas de turismo por su política de precios, que realiza una discriminación positiva a favor de ciertos grupos específicos” (p.52). En el extenso trabajo realizado por Muñiz (2001) sobre la política del turismo social define que, en este campo, la intervención de los Estados depende de aspectos como: el rol que cumpla la economía social, la importancia que tenga el reconocimiento del derecho al ocio, y el principio de subsidiariedad como forma de intervención.

A su vez, Muñiz (2001) también define los principales instrumentos utilizados para desarrollar las políticas de turismo social, siendo: Regulaciones normativas o jurídicas; Infraestructuras básicas; Intervenciones financieras; Incentivos fiscales; Marketing turístico;

Gestión directa de instalaciones y equipamientos; e Instrumentos para la mejora (calidad, formación e información).

Entonces la característica por definición de la política de turismo social, de significar la intervención de los Estados a través del principio de subsidiariedad como forma de intervención para disminuir las desigualdades que desfavorecen a ciertos grupos específicos, es lo que la diferencia de la política turística. Se desarrolla con un objetivo identificado y de esta manera necesita instrumentos específicos para su elaboración, no es un campo de acción general del turismo.

Finalmente se resalta con énfasis la importancia de la definición de que:

“(…) el turismo social no debe ser considerado exclusivamente como el conjunto de medidas o instrumentos destinados a lograr la participación de los estratos más desfavorecidos (política social del turismo), sino que debe referirse también al conjunto de actividades turísticas –por tanto, economía turística- que desarrolla una demanda integrada por personas con escasos recursos (política de turismo social)” (Muñiz, 2001, p.64).

#### **5.4. Institucionalización y políticas de turismo social**

Para continuar, es necesario exponer información sobre el reconocimiento y la valoración institucional que ha tenido el turismo social, acercando información sobre diferentes experiencias públicas. Como se mencionaba anteriormente, en el continente europeo, las primeras experiencias de turismo social fueron impulsadas por asociaciones privadas, por movimientos asociativos laicos y movimientos cristianos. Sin embargo, como desarrolla Schenkel (2019), las primeras políticas de turismo social comienzan a desarrollarse entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, siendo primeras experiencias con un marcado carácter político fascista. Por otro lado, es a partir de los años treinta que las naciones con regímenes liberales establecen iniciativas en pos del acceso al turismo y en defensa del derecho al ocio (Muñiz, 2001).

Continuando con una perspectiva internacional, años más adelante en concordancia con hitos anteriores de reconocimiento de los derechos de acceso al disfrute del tiempo libre y ocio y de vacaciones pagas, surgen diferentes organismos internacionales que comienzan a dar lugar a múltiples congresos donde se hacen importantes declaraciones para generar conciencia de la necesidad de un turismo más social. Es la creación del BITS, anteriormente nombrado, en 1963 una de las más destacadas ya que se considera el más alto organismo para la promoción del turismo social y está integrado por representantes de diferentes naciones,

asociaciones y más (Muñiz, 2001). Con el correr de los años, proliferaron diferentes organismos de carácter internacional con competencia acerca del turismo social, y surgieron diferentes declaraciones que fueron marcando el desarrollo normativo de lo que se espera de esta actividad.

Por otro lado, a nivel regional Schenkel (2019) destaca que cerca de la década del '50 “la Conferencia Internacional Americana impulsó el primer acuerdo internacional que refiere al derecho al tiempo libre y ocio para el conjunto social” (p.17). La autora explica que varios países de América Latina, como México y Argentina, fueron pioneros en ratificar el decreto internacional del derecho a las vacaciones pagas, pero por la clara visión eurocentrista de los estudios sobre la temática, el protagonismo de estos países es sistemáticamente ignorado (Schenkel, 2019).

En lo relacionado a las políticas turísticas en la región, Schenkel (2019) explica que muchos de los gobiernos del continente han promovido iniciativas de turismo social desde 1970, excepto por el icónico caso de Argentina, que ya desde la década del '40 bajo la presidencia de Juan Domingo Perón se instalaron una serie de políticas públicas que colocaron las cuestiones relativas al tiempo libre y al ocio popular en un lugar destacado, uno de los casos más estudiados en la región en materia de políticas de turismo social. La autora analiza que desde ese entonces, por un largo período, se nota “(...) una marcada inestabilidad del turismo social en las agendas gubernamentales; períodos de activación y bloqueo que dan cuenta del dinamismo que presentan las políticas públicas en la región” (Schenkel, 2019, p.22).

En el caso de Uruguay, a comienzos del SXX, particularmente bajo la segunda presidencia de José Batlle y Ordóñez<sup>10</sup> se consiguieron importantes derechos laborales para los trabajadores, las cuales incluyeron licencias anuales y vacaciones remuneradas entre otras. Estos antecedentes fueron fundamentales para que en este siglo comenzara a institucionalizarse el turismo a nivel nacional. Como explica Quintana (2016) el comienzo de ese proceso

“(...) se remonta al año 1933 cuando fue creada la Comisión Nacional de Turismo. Posteriormente, dicha comisión pasó a ser Dirección Nacional de Turismo (1967), estando en la órbita del Ministerio de Transporte y Comunicaciones primero, y en el de Industria y Energía posteriormente. En el año 1986, con el país saliendo de una dictadura militar (1973.1984), es creado el Ministerio de Turismo” (p.725).

---

<sup>10</sup> Período del año 1911 al año 1915

Por otro lado, las primeras y más destacadas experiencias de acciones de turismo social fueron en la década del '40, con la primer Colonia Escolar de Vacaciones instalada por el Estado Uruguayo en Piriápolis, Maldonado (bajo el ala del entonces llamado Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal), y la Colonia de Vacaciones de los funcionarios de la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) siendo una iniciativa impulsada por la Directiva de la institución. Luego aparecerían iniciativas del Banco de Previsión Social (BPS) que con los años irían tomando más forma y diversificando su oferta.

Como antecedente más importante relacionado a la institucionalización del turismo social en nuestro país, se destaca que en la ley N°12.590 de Actividad privada y Régimen de licencias anuales promulgada el 23/12/1958, se estableció en el Artículo 26:

El Poder Ejecutivo establecerá una Comisión Honoraria de Turismo Social para el mejor aprovechamiento del descanso del trabajador y su familia.

La Comisión Honoraria se integrará con representantes de los trabajadores y patronos; delegados de organismos vinculados a la enseñanza, a la difusión cultural y de la Comisión Nacional de Turismo.

Será competencia de esta Comisión:

- A) El estudio y organización de programas para el alojamiento y estada de los trabajadores y sus familias;
- B) La concertación de contratos y reglamentación para el alojamiento en condiciones especiales;
- C) La organización o coordinación de espectáculos artísticos y/o culturales, torneos deportivos y otros similares. (Art. 26, ley N°12.590)<sup>11</sup>

No obstante, como indica Quintana (2015), más allá de iniciativas puntuales públicas relacionadas al turismo social, nunca se ejecutó realmente como una política pública. Fue apenas en el primer gobierno nacional de una fuerza política de izquierda (Frente Amplio)<sup>12</sup>, que comenzó en el 2005, que se incluyó al turismo social como tema crucial.

Esto coincide con el período que Quintana (2015) define como *Fase de la nueva política pública de turismo*, basado en un modelo de desarrollo con un importante énfasis en la inclusión social, “(...) un modelo distributivo e incluyente, con reformas en las estructuras de producción y distribución, con políticas públicas activas tendientes a configurar el Estado

---

<sup>11</sup> Obtenida en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/12590-1958>

<sup>12</sup> A nivel departamental, en Montevideo el Frente Amplio consiguió su primera victoria en las elecciones de 1990 dando comienzo a un historial ininterrumpido de gestiones Frenteamplistas en la capital uruguaya.

de Bienestar moderno y con participación social como garante activo de este proceso transformador” (Olesker, 2009 en Quintana, 2015, p.105).

Quintana (2015) recapitula que en el Presupuesto Nacional 2005 – 2009 enviado al parlamento, el inciso 09 incluía el presupuesto de ese período y el plan Estratégico de gestión correspondiente al MINTUR donde se incorporaba como objetivo establecer un Sistema Nacional de Turismo Social (SNTS). Como explica Quintana (2016):

“(…) la implementación de este programa intentó en principio que los operadores presentaran alguna variante al modelo español para aplicarse en Uruguay. Para ello el gobierno aportaría un millón de dólares. No hubo propuesta por parte de los operadores, por lo cual el gobierno se encargó de su implementación, tratando de no competir con los privados, coordinando con las ofertas turísticas de las administraciones departamentales y financiando transporte, alojamiento y alimentación.” (p.734).

El SNTS nació con el propósito de hacer accesible al mayor número de personas el disfrute del tiempo libre y la recreación. Se plantearon como objetivos el poder generar una ruptura entre el trabajador y su rutina diaria, mediante el descanso constructivo y reparador, que ofreciera diversión y la posibilidad de desarrollar la personalidad; y propiciar que los trabajadores, estudiantes, sus familias, y en general los estratos populares, tengan la posibilidad de viajar con fines recreativos y de cultura dentro de los márgenes óptimos de economía, seguridad y comodidad, colaborando a su vez con una mejor distribución de la riqueza (Presidencia de la República, 2019).

Los programas comprendidos en el SNTS son: Programa 15añeras, dirigido a hijas de trabajadores de todo el país, beneficiarios de Asignaciones Familiares; Programa Adultos Mayores, dirigido a jubilados y pensionistas de cualquier caja con cierto rango de ingresos; Programa Estudiantes, dirigido a alumnos de terceros y sextos años de educación secundaria o UTU (Universidad del Trabajo) para realizar viaje de fin de curso; Programa Trabajadores, para todos los trabajadores del sector público o privado con cierto rango de ingresos; Programa Jóvenes, dirigido a jóvenes vinculados a organizaciones e instituciones que desarrollen actividades de promoción social, cultural y educativa; y Paseos por el día, como alternativa para personas que no quisieran participar de actividades con pernocte.<sup>13</sup> Además el SNTS funciona de manera coordinada con otros organismos públicos y privados y gobiernos locales.

No obstante, el gobierno del FA no sólo puso en funcionamiento desde el 2006 al STNS, sino que además incorporó el turismo social en la Nueva ley de turismo, ley N°19.253

---

<sup>13</sup> Información obtenida en: <https://www.gub.uy/ministerio-turismo/turismosocial>

promulgada el 28/08/2014. Principalmente cabe destacar que en Artículo 1 literal B se define al turismo como: “Una manifestación del derecho humano al esparcimiento, al conocimiento y a la cultura” (Art.1, ley N°19.253)<sup>14</sup>. Además en el Artículo 24 se manifiesta:

A los efectos de la presente ley, se denomina turismo social a aquel que supone otorgar facilidades para que las personas de recursos limitados, jóvenes, personas con discapacidad, adultos mayores, niños, trabajadores y otros colectivos que se establezcan en la reglamentación, que viajen con fines recreativos, deportivos y culturales en condiciones adecuadas.

El Ministerio de Turismo y Deporte propondrá la creación y reglamentación del Sistema Nacional de Turismo Social, el cual comprenderá instrumentos y medios para cumplir con estos fines. (Art.24, ley N°19.253)<sup>15</sup>.

Finalmente en el Artículo 9 literal I se define “Propender la universalización del turismo interno, ya sea organizando actividades turísticas, facilitando el acceso a las mismas y a su goce, con el objetivo de consolidar la actividad como instrumento de inclusión social”; y posteriormente en el literal K “Mantener y continuar desarrollando el Sistema Nacional de Turismo Social como exigencia ética nacional que asegure a los sectores más desfavorecidos por razones económicas, sociales o culturales, la participación en el disfrute del turismo.” (Art.9, ley N°19.253)<sup>16</sup>.

El SNTS posibilitó viajar a miles de personas durante los casi 15 años en los que se mantuvo ininterrumpidamente, y se trata de una política de turismo social bien valorada por los expertos, Schenkel (2019) afirma que el SNTS de nuestro país “(...) se ha convertido en la necesaria referencia del presente” (p.26). Siendo además la primera política nacional de turismo social desarrollada en nuestro país, con un claro objetivo de inclusión, posibilitando el acceso al turismo a grupos vulnerables.

A modo de cierre, es evidente que en los Estados intervencionistas los poderes públicos han actuado directa o indirectamente sobre el turismo social (Muñiz, 2001). Pero a pesar del marco normativo internacional y regional que se ha expuesto, el disfrute del ocio y las prácticas turísticas en Latinoamérica continúan siendo para unos pocos. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018)<sup>17</sup>, América Latina y el Caribe continúan siendo las regiones más desiguales en el mundo.

---

<sup>14</sup> Obtenida en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19253-2014>

<sup>15</sup> Obtenida en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19253-2014>

<sup>16</sup> Obtenida en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19253-2014>

<sup>17</sup> CEPAL: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/141/S1800837\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/141/S1800837_es.pdf)

En relación a esto Schenkel (2019) afirma: “El patrón de desarrollo del último cuarto del siglo XX perpetuó las brechas históricas, basadas en el origen racial y étnico, el género y la clase social, y mantuvo las asimetrías, en cuanto a derechos y condiciones de vida” (p.18). En concordancia con lo que se ha definido en el desarrollo del marco teórico, aún en la actualidad por razones socioeconómicas, una gran mayoría permanece excluida del disfrute del ocio, el tiempo libre y las actividades turísticas.

Resulta fundamental mejorar el análisis sobre la acción pública en materia de turismo y turismo social. Reconocer las experiencias públicas que han sido exitosas, y pensar qué otras características fundamentales no están siendo consideradas, con el fin de generar insumos que aporten a cambiar esta realidad.

## **6. Turismo social como política pública en el Departamento de Montevideo**

### **6.1. Evolución histórica**

#### **6.1.1 Montevideo ciudad balneario**

Para comenzar es importante describir el desarrollo turístico-recreativo que ha tenido la ciudad de Montevideo, que se contextualiza fundamentalmente en el impulso del Estado de bienestar. Enmarcado en las presidencias de José Batlle y Ordóñez<sup>18</sup>, se impulsó un proyecto reformista que efectivizó la construcción del Estado moderno en la primera mitad del siglo XX. Como explica Torres (2011) el ambicioso proyecto reformista incluía una serie de transformaciones sociales y económicas que buscaban garantizar la libertad de las personas, consolidar la democracia y alcanzar la justicia social.

En el caso de la política económica, la explotación y venta de recursos era un importante pilar, de esta manera fueron dos las actividades que se fomentaron principalmente aprovechando el recurso de la costa de Montevideo: el comercio de exportación y el turismo. “La explotación de esas dos fuentes de ingresos selló el destino y la especificidad programática de la costa montevideana; la bahía se consagró a la actividad portuaria y el resto de la costa a la actividad balnearia.” (Torres, 2011, p.234).

---

<sup>18</sup> 1903 a 1907 y 1911 a 1915

El gobierno central entendía a la actividad turística como una importante actividad económica y social, y es por eso que se decidió apostar a lo que se le llamaba la industria sin chimeneas, el turismo. Montevideo como capital y ciudad más poblada del país, rápidamente comenzó a transformarse urbanísticamente acorde a esta visión. Principalmente las políticas urbanas se comenzaron a implantar para adecuarse en función del ocio, esto implicó la instalación de redes de transporte a fines de esta función, pero fundamentalmente la modificación del paisaje. En este sentido, la obra más emblemática que consolidó a Montevideo como lo que sería una ciudad balnearia fue la construcción de la rambla, la avenida costanera que se fue trazando de a tramos y unió el extremo de la península con el límite este de la ciudad (Torres, 2011).

Al igual que las ideas reformistas del Estado que, como se mencionaba anteriormente buscaban garantizar la libertad de las personas, consolidar la democracia y alcanzar la justicia social, la transformación de la ciudad se desarrollaba también con esas premisas buscando una mejora en las condiciones de vida de la población, especialmente de los sectores menos privilegiados. Es por ello que Torres (2011) define: “En este contexto los espacios verdes públicos comenzaron a ser valorados como espacios institucionales de participación democrática y de nivelación social: dejaron de ser “paseos” para convertirse en ámbitos colectivos formadores de ciudadanía” (p.238).

Como explican Da Cunha y Campodónico (2012) esta forma de concebir los espacios públicos y el ocio, reflejado en transformaciones urbanas que permitían nuevos comportamientos sociales y la instrumentación de nuevos servicios fueron viables por dos razones:

“En primer lugar, por la legalización del tiempo libre al legislarse la duración de la jornada y semana laboral con días de descanso a partir de 1915 y la posterior reglamentación de la licencia anual. En segundo término, por el nuevo concepto de ciudad, en una relación dual de ámbito de trabajo y de recreo al que debía acceder toda la población” (Da Cunha y Campodónico, 2012, p.336).

Se puede concluir que la transformación urbanística de Montevideo, que la convertiría en ciudad balnearia, estuvo estrechamente vinculada al reconocimiento del derecho de los trabajadores al acceso al tiempo libre, el ocio, la recreación y el uso de los espacios públicos y naturales de la ciudad, como parte de un modelo de país de progreso económico y social.

Además del uso de los espacios públicos como lugares de esparcimiento y descanso, Montevideo contaba con actividades recreativas y de esparcimiento cultural, pensadas para los uruguayos pero también para la atracción de público extranjero. Da Cunha y

Campodónico (2012) señalan en primer lugar al carnaval como una de las actividades que adquirió mayor importancia en los inicios de la actividad turística, desarrollándose en distintos escenarios y con diferentes modalidades. Por otro lado las autoras señalan otra de las actividades que también se consolidó mucho en ese período fue la criolla identificada principalmente con la Semana de Turismo, una actividad asociada a la demostración de espectáculos tradicionales de doma y otras disciplinas, realizada principalmente en El Prado buscando poner en valor las costumbres típicas del campo.

Aunque en otro sentido, si bien la democratización de los espacios públicos fue el argumento que rigió en la transformación urbanística de la ciudad, como explican Da Cunha y Campodónico (2012) en el siglo XX tanto el desarrollo de Montevideo como ciudad balnearia, como la construcción de la imagen de otras ciudades turísticas en nuestro país, fueron impulsados con distintos énfasis por los gobiernos centrales o municipales pero en muchos casos buscando congregarse un turismo elitista que se veía atraído por instalaciones lujosas con cercanía al mar y la posibilidad de cultivar un capital social distinguido. En el caso de Montevideo el acondicionamiento hotelero de la costa y su administración fue producto de un largo proceso de negociación entre el gobierno central, el municipal y los empresarios privados, donde en algunos casos se sumó como importante atractivo la instalación de casinos.

A modo de cierre de este primer apartado es importante señalar que, a nivel institucional, el gobierno municipal en 1916 creó la Comisión de Fiestas, que tenía como objetivo el fomento del turismo y la administración de los hoteles de la ciudad de propiedad municipal, dicha comisión dependía de la Dirección de Paseos Públicos (Da Cunha y Campodónico, 2012). Pero, considerando que, como se explicó antes en el marco teórico de esta investigación, la institucionalización del turismo en el país se remonta al año 1933 con la creación de la Comisión Nacional de Turismo, se puede puntualizar que a nivel nacional el proceso de organización del turismo se dio un poco más tarde que en Montevideo.

### **6.1.2 Primera administración del Frente Amplio en el gobierno departamental de Montevideo**

Para continuar es importante dar un salto en el tiempo y concentrarse en el contexto de lo que sucedía en la década de los '90. Principalmente porque el desarrollo de los acontecimientos entre lo ya expuesto a inicios del siglo XX y esta década no aporta nada destacado a esta investigación.

A modo de introducción, y basándonos en los estudios de Quintana (2016) sobre las fases de la política pública de turismo en nuestro país, luego de la dictadura militar (1973-1984) comenzó la *Fase del desarrollismo en la restauración democrática* (1986-1990) donde se continuó profundizando el modelo neoliberal originado en la década del '60; para luego dar lugar a la *Fase del neoliberalismo* (1990-2005).

La *Fase del neoliberalismo* comprendió tres períodos de gobierno comenzando en 1990 y finalizando en 2005. En el año 1989 en las elecciones nacionales Luis Lacalle Herrera perteneciente al Partido Nacional<sup>19</sup>, partido de centro derecha a derecha, era electo presidente de Uruguay. Bajo su presidencia se terminó de consagrar el neoliberalismo como paradigma económico y político en Uruguay, del mismo modo que sucedía en otros países de la región latinoamericana, con una clara transición de un Estado interventor a un Estado socio del mercado (Quintana, 2016).

Durante esta fase, la política turística de nuestro país se definió por los objetivos de “(...) aumentar el ingreso de divisas, de visitantes, inversiones y el control sobre las distintas relaciones que se dan en el sistema turístico, (...) potenciar el desarrollo de la actividad turística y fomentar la participación del sector privado.” (Quintana, 2016, p.732). En consecuencia la política pública del turismo en esta fase tenía como destinatarios a:

“(...) los actores privados (los empresarios turísticos) a los que se les ordenó la actividad turística que éstos desarrollaban o se les facilitó la generación de inversiones/emprendimientos turísticos. Otro de los destinatarios fue el consumidor turista, fundamentalmente por las acciones de promoción” (Quintana, 2016, p.733).

Sin embargo, en esa misma década, en las elecciones departamentales de noviembre de 1989, Tabaré Vázquez perteneciente al Frente Amplio<sup>20</sup>, era electo como Intendente del departamento de Montevideo. Para la fuerza de izquierda más importante del país, esta victoria marcaba un hito ya que Montevideo, como capital uruguaya, es la ciudad más importante en términos demográficos, políticos, económicos y culturales, por ser donde se centra la mayoría de las actividades. Pero además tenía un valor simbólico cultural, como explica Garcé (2007) por la circunstancia de ser el FA quien gobernaba Montevideo en convivencia con el gobierno nacional perteneciente al PN. Esto resulta interesante ya que si bien, como se comentaba antes, a nivel nacional la política pública y en consecuencia la

---

<sup>19</sup> En adelante PN

<sup>20</sup> En adelante FA

política turística comenzaba la *Fase del neoliberalismo*, a nivel departamental el programa que presentaba el FA no tenía características tan similares.

A continuación se expondrán algunas líneas que marcaban el camino que comenzaría un proceso de desarrollo progresista en Montevideo. En el Documento 6 del Frente Amplio: *Bases Programáticas para el gobierno departamental* del '98, en el Capítulo 1 donde se definían los Fundamentos políticos y doctrinarios del programa departamental se planteaba:

El objetivo central de la gestión departamental del Frente Amplio es el de promover una profunda democratización de la vida social, política y económica del Departamento de Montevideo

Es en este sentido que el Frente Amplio tendrá como norte, entendiendo a nuestra realidad específica, el asegurar a todos los montevideanos el derecho a la ciudad y a la plena identidad ciudadana, entendidos como el derecho a una vida urbana renovada y transformada, de manera que todos los vecinos de Montevideo vivan su condición de ciudadanos, formulen sus demandas y exigencias, y utilicen realmente el patrimonio colectivo de la ciudad y sus bienes. (Frente Amplio, Documento/6, digital)

Más adelante, en el Capítulo 3 donde se definían las Políticas sectoriales, en el numeral 3.1: Introducción; Aspectos generales se establecía:

La Intendencia a cargo del Frente Amplio será responsable de crear condiciones que ayuden al bienestar físico, espiritual y social de la población del departamento. Para ello se propone desarrollar un conjunto de políticas sociales que se concretan en directrices para las acciones orientadas a atender las necesidades de la población y el ambiente natural y social en que ella vive. (Frente Amplio, Documento/6, digital)

En el mismo Capítulo, en el numeral 3.8: Política Cultural; Objetivo central se puntualizaba:

Promover en el departamento de Montevideo, un desarrollo cultural autoafirmativo, colectivo, plural y democrático, en tanto:

- Procure la identificación de cada individuo con su comunidad;
- Busque la creación de un espacio común y multiplique las oportunidades para la real participación de la población en cuestiones públicas;
- Tienda a que esta última pase de su papel de receptor pasivo al de protagonista de hechos culturales, educativos y artísticos generados por ella misma. (Frente Amplio, Documento/6, digital)

Finalmente, dentro del mismo Capítulo, en los Lineamientos de Acción, numeral 3: Cultura Física. Deporte y Recreación se especificaba como “Actividades orientadas a la animación y sensibilización cultural: (...) 5. Fomento del Turismo Social en el departamento

y en estrecha relación e intercambio con otros gobiernos departamentales.” (Frente Amplio, Documento/6, digital).

A modo de conclusión de este apartado es importante destacar el fortalecimiento de las políticas sociales que buscaba el FA en su primer gobierno departamental en Montevideo, en concordancia con lo que luego fomentaría años más adelante en su primer gobierno nacional, y con lo que ha sido el desarrollo desde ese entonces de siete períodos de gobierno ininterrumpidos del FA en la capital del país. Como define Garcé (2007):

“La gestión de Tabaré Vázquez como intendente de Montevideo le permitió a la izquierda uruguaya dejar su sello: el impulso a la descentralización, un énfasis inédito en las políticas sociales y una activa estrategia internacional (...). Sus sucesores profundizaron y agregaron nuevos matices a la administración municipal, que se convirtió en un trampolín para el triunfo del Frente Amplio en las elecciones nacionales de 2004”. (s/n).

### **6.1.3 Actualidad**

De acuerdo con el análisis de la política pública de turismo en Montevideo desde el 2000 al 2019<sup>21</sup> que desarrolla Quintana (2021), las transformaciones que se han sucedido en estos períodos pueden agruparse en tres bloques según sus características, siendo estos: de innovación, de ajustes y de consolidación.

Cabe destacar que no fue posible incluir en este desarrollo de contexto de la política turística, datos correspondientes del período de gobierno departamental que se desarrolló entre 1995 y 2000, ya que no existe archivo digital de las bases programáticas, ni estudios de la temática que incluyan aspectos de ese período. Se realizó un intento exhaustivo de rastrear archivos pertinentes en formato papel, utilizando como fuente directa diferentes autoridades de ese período y la propia fuerza política, lamentablemente las fuentes consultadas no contaban con archivo.

El primer grupo de transformaciones de la política pública de turismo en el Departamento planteados por Quintana (2021) son transformaciones por innovación. El autor incluye en este grupo las creaciones institucionales que perseguían la mejora en la organización institucional, y la mejora en la coordinación con otros actores; también la formulación e implementación de estrategias de comunicación y promoción del destino; y finalmente la formulación e implementación de planes estratégicos a lo largo de los períodos,

---

<sup>21</sup> tiempo que comprende cuatro administraciones del FA en el gobierno Departamental.

siendo por ejemplo el del último tiempo formulado bajo el paradigma de destinos turísticos inteligentes, consiguiendo importantes resultados en la transformación digital de la gestión.

Por otro lado, como transformaciones de ajustes en la política turística el autor analiza diferentes cambios de reorientación de objetivos y características, particularmente en la organización institucional y la gobernanza público – privada.

Finalmente, el grupo analizado como de consolidación de las políticas turísticas abarca acciones en el ámbito de promoción del destino, y el ámbito de la política de turismo social.

De acuerdo con lo que se expresó anteriormente, recordamos que en la primera gestión del FA en el Departamento de Montevideo definía en las bases programáticas el “Fomento del Turismo Social en el departamento y en estrecha relación e intercambio con otros gobiernos departamentales.” (Frente Amplio, Documento/6, digital). Desde ese entonces comenzó a desarrollarse como instrumento programático *Paseos de la ciudad*, un programa pionero que se ha mantenido ininterrumpidamente hasta el día de hoy y que es justamente la clave para la consolidación de la política de turismo social a nivel departamental.

Es fundamental destacar que es positivamente valorable que en la capital de nuestro país exista una política de turismo social consolidada. Esto se condice plenamente con el perfil de la importancia y énfasis principal en las políticas sociales con las que comenzó el FA al frente de Montevideo y que luego le sirvió como trampolín para alcanzar el gobierno nacional. Pero también esto es consecuente con el hecho de que años más tarde, el FA en sus períodos en el gobierno nacional, buscara consolidar una política de turismo social a nivel país desarrollando el SNTS, en el marco de la *Fase de la nueva política pública de turismo* (Quintana, 2015) nuevamente con un importante énfasis en la inclusión social.

No obstante, al resaltar que *Paseos de la ciudad* como programa se ha mantenido por casi treinta años (la primera vez que el programa se vio pausado fue recién en el 2020 a causa del estado de emergencia sanitaria causado por la pandemia de covid-19) surge la pregunta de si en este tiempo se ha hecho revisión sobre los objetivos y el desarrollo del programa. Por esta interrogante, y ateniéndonos a los objetivos de investigación planteados inicialmente, es que a continuación se profundizará en el análisis de dicho programa.

## 6.2. El programa de turismo social de la Intendencia de Montevideo

En la actualidad en la IM, la División de Turismo depende del Departamento de Desarrollo Económico. El Servicio de Turismo dependiente de esta división tiene como dos de sus cometidos los siguientes:

- Desarrolla el programa Paseos de la ciudad, cuyo objetivo es acercar a grupos de montevideanos a distintos destinos de nuestra ciudad y área metropolitana, que, por su historia, su belleza natural, su desarrollo local y su cultura son de interés turístico.
- Atención a escuelas, liceos e instituciones públicas y privadas, brindando *citytours* y *caminatours*.<sup>22</sup>

El servicio de *citytours* y *caminatours* que ofrece la División de Turismo para escuelas, liceos e instituciones públicas o privadas ofrece recorridos guiados por la ciudad para conocer puntos emblemáticos, ambas ofertas son totalmente gratuitas (en el caso de los *citytours* las instituciones debe contar con transporte propio) y las instituciones pueden reservar a través de la Agenda Electrónica de la IM.

Por otro lado el programa *Paseos de la ciudad* tiene como objetivo acercar a grupos de montevideanas y montevideanos a distintos atractivos de la ciudad y departamentos cercanos, que, por su historia, su belleza natural, desarrollo local y su cultura son de interés turístico. Se trata de una modalidad de turismo social ya que se trata de minimizar al máximo los costos para que todos los vecinos, sin discriminación de edad, puedan participar.

Este programa, como ya se ha mencionado, comenzó a desarrollarse en los 90'. En ese entonces la División de Turismo pertenecía al Departamento de Hoteles, Casinos y Turismo, que como su nombre indica desarrollaba todo lo relacionado a la hotelería, los casinos, el turismo y otros servicios generales y estaba bajo la competencia del Departamento Comercial. Fue en ese entonces que se comenzaron a realizar estos paseos precisamente para que:

“Los vecinos conozcan la ciudad y aporten también los valores turísticos que tienen los diferentes barrios. Entonces en los comienzos justamente se salía en dos ómnibus con vecinos, las guías contaban parte de la historia y los vecinos cada uno aportaban de la vivencia de ellos o de los familiares sobre los distintos barrios. Ahí surge el turismo social, para que los vecinos aportaran y para que cada

---

<sup>22</sup> Información obtenida en: <https://montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/servicio-de-turismo>

uno conociera los diferentes barrios, los suyos y los que tiene Montevideo, para empezar a quererla y valorarla a la ciudad. Y se contaban anécdotas que evidentemente en los libros de historia no están” E2.

La propuesta se trató desde un principio de acercar a las y los vecinos de la ciudad a conocer distintos barrios y lugares del área metropolitana y el área rural de Montevideo, así como también la posibilidad de conocer departamentos cercanos en algunas oportunidades. Aún con el paso de los años el espíritu de la propuesta se sigue manteniendo desde sus inicios:

“La propuesta es la misma, hacer que los vecinos conozcan Montevideo, sus barrios, eso es siempre lo mismo. Y también llevarlos más allá de Montevideo, llevarlos a otros departamentos para que conozcan a un precio accesible. La Intendencia no es una empresa, esa es la diferencia, simplemente es una especie contribución que hace la Intendencia para que los vecinos puedan disfrutar de los fines de semana, porque además hay mucha gente que vive sola, y entonces los fines de semana aprovechan para pasear conocer disfrutar y relacionarse con otros vecinos” E2.

Para el desarrollo del programa se decidió desde un principio que el carácter social estaba dado en minimizar lo más posible el costo para los participantes, cubriendo parte del costo del pasaje y realizando convenios o acuerdos con los lugares visitados para reducir los costos. Pero también se remarcaba con énfasis el carácter social de la participación de los vecinos y vecinas, en el intercambio de información sobre los diferentes sitios que fue nutriendo lo que las guías que acompañaban transmitían a los participantes de cada paseo, fomentando un gran sentido de pertenencia con la actividad, sus participantes y también con Montevideo:

“Después en base a eso, a los datos que aportaban los vecinos, y los datos que sacaban las guías. Las otras compañeras hacían los recorridos y después lo hacíamos invitando a los vecinos. Los vecinos aportando desde el lugar de ellos, de los distintos barrios, anécdotas, relatos y curiosidades que solamente las saben ellos, esas que van de generación en generación. Y ahora se sigue haciendo porque nosotros hacemos los paseos y los vecinos aportan lo suyo dentro de determinados barrios.” E2.

Debido al largo tiempo que se viene llevando adelante este programa, ya se han hecho recorridas y visitas en todos los barrios de Montevideo, e incluso se han conocido atractivos en Departamentos cercanos. A su vez se hace énfasis en ser un programa pionero en todo el país, además de que en ese entonces se trataba de algo novedoso a nivel institucional:

“Ahora todos los distintos departamentos, la mayoría hace turismo social de cada intendencia, pero nosotros fuimos los pioneros en hacer esto. Y también fuimos la primera intendencia que fue a visitar a otros departamentos, esto fue a pedido de la junta departamental de acá de Montevideo que nos pidió que recorriéramos también la zona metropolitana. Aunque nosotros vamos un poco más allá de la zona metropolitana porque abarcamos otros departamentos, a departamentos que se pueda ir y volver

en el día, Durazno, Rocha, Colonia, Flores, Florida, obviamente Canelones, San José, Maldonado son los que hemos ido hasta el momento” E2.

### 6.2.1 Diseño

El Servicio de Turismo es el que se encarga de todo lo que se tenga que llevar adelante para el desarrollo de *Paseos de la ciudad*. El diseño de la oferta está a su cargo, desde el relevamiento de los lugares a visitar, las rutas para llegar, la coordinación de las comidas incluidas, la difusión y venta. También se encargan de brindar el transporte, el cual consta de ómnibus de pasajeros con chofer y se contrata a través de llamado a licitación abreviada<sup>23</sup>.

“Nosotros elegimos los lugares, que son los que les gustan generalmente a los vecinos, en general les gusta salir más hacia afuera, hacia el campo, a las zonas rurales de Montevideo, la zona oeste. Porque Montevideo tiene un gran porcentaje del territorio que es rural y muchos no conocemos esa parte, pensamos que es todo poblado y no es tan así entonces esa oferta se sigue manteniendo. Hacemos también paseos en la Noche de San Juan, fiestas tradicionales, o la fiesta de la nostalgia. También vamos a bodegas, vamos a estancias y chacras, a distintos establecimientos dentro y fuera de Montevideo. Siempre contando la historia del lugar, del nombre, cuando se fundó, a que se dedica y vamos también ahora a pequeños establecimientos que están surgiendo, muchos establecimientos que nosotros empezamos en la década del noventa que aún existen pero apostamos a lugares que no nos cobren la visita, o el mínimo costo posible. Y eso se hace hablando con los lugares, les explicamos que somos turismo social, que los precios tienen que ser lo más bajo que ellos puedan y generalmente la gran mayoría acepta con gran entusiasmo porque paseamos todo el año.” E2.

Los paseos son diseñados para realizarse los fines de semana y previo a la pandemia de covid-19 se realizaban con una frecuencia de 2 a 3 paseos por mes, salvo en Semana de Turismo y Semana de Julio que se realizaban todos los días. Todos los paseos son en ómnibus de línea, cuentan con guía del Servicio de Turismo en los trayectos y guías locales en los lugares a visitar.

“De febrero a diciembre hacemos dos o tres paseos por mes, y los establecimientos están conformes porque les llevamos gente. Cada pasajero tiene un asiento, asientos numerados, ahora suponemos que cuando volvamos va a ser distinto, porque está todo distinto por este virus. Pero nosotros solemos llevar alrededor de 40-45 personas por ómnibus, depende del lugar que uno vaya, si tiene capacidad para atender a 80 personas o para atender a 40.” E2.

El programa *Paseos de la ciudad* está diseñado para que cualquier ciudadano o ciudadana participe, sin segmentar la oferta de ninguna manera. A su vez en la IM también

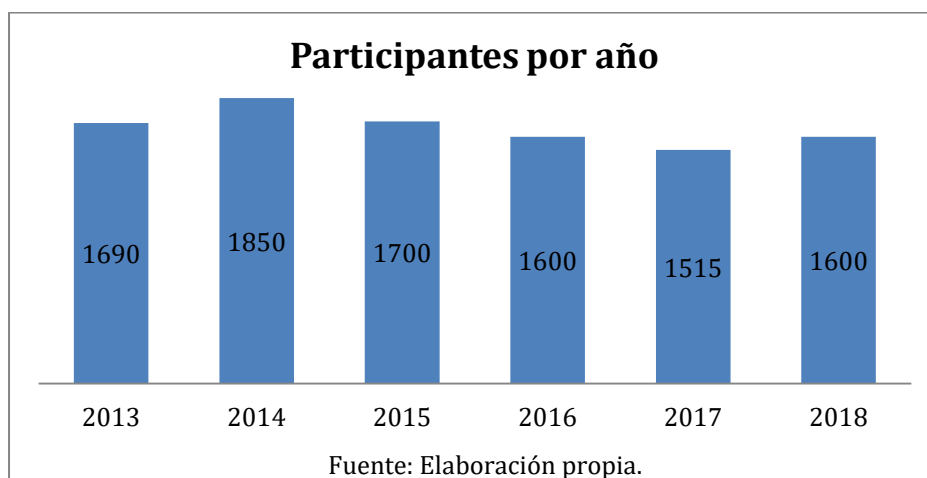
---

<sup>23</sup> Ver anexo C.

funciona la Secretaría de Personas Mayores dependiente del área de Desarrollo Social, que también tiene una oferta de paseos específicos para adultos mayores, pero estas actividades no se organizan en conjunto.

“Hace más de cinco años, que la parte de la Secretaría de Personas Mayores también hace paseos. Pero en ese caso tienen que ser adultos mayores, los paseos nuestros están dirigidos a todos los vecinos, no importa la edad que tengan. Simplemente si tiene ganas de disfrutar, de pasear, de conocer es bienvenido para nosotros, no limitamos edades. Son distintos los paseos, los que son para adultos mayores son diferentes, según lo que nos contaron vecinos que participaron de ambos, ellos van sin guía, no es con almuerzo, distintas temáticas, si bien son paseos son cosas distintas.” E2.

Según los primeros datos brindados por el Servicio de Turismo<sup>24</sup> fue recién en el 2013 que se decidió llevar registro de cuántas personas participaban de *Paseos en la ciudad*. A continuación se muestra un gráfico donde se observa el número de usuarios participantes por año desde el 2013 al 2018:



“No preguntamos ningún dato a los compradores, si que sean uruguayos, porque no es una oferta para extranjeros. Y si bien está hecho para los Montevideanos, viene gente de Canelones y de otros departamentos cercanos para conocer determinadas cosas. Cada tanto hacemos encuestas con los pasajeros a ver si tiene alguna sugerencia, que le pareció el paseo, la guía, el ómnibus, la puntualidad, el lugar de ventas, todo eso le preguntamos en un cuestionario para ver si quedan conformes. Algunos sugieren visitar determinados lugares, y si está dentro de lo posible lo hacemos.” E2.

Como se aclaró en la entrevista, al finalizar los paseos se realiza una encuesta a los participantes sobre su grado de conformidad con la actividad, y se da un espacio para sugerencias. Pero, más allá de la encuesta de satisfacción, no se lleva registro de datos de los compradores de los paseos, esto significa que el registro que se tiene es sólo de cantidad de

<sup>24</sup> E1.

participantes, por lo tanto tampoco se puede discernir cuántas personas participan más de una vez, y cuántos son usuarios nuevos en esos números totales.

### 6.2.2 Difusión

La difusión es un tema fundamental para tener en cuenta y explorar. Es fundamental que se comunique de manera adecuada a la población las diferentes opciones que tienen a su alcance de actividades y servicios brindados por las administraciones públicas. Además la difusión y comunicación debe ser, al igual que los programas o servicios que se brindan, analizados y corregidos si no cumplen con su objetivo. En el caso del programa brindado por la IM la difusión se hace a través de contacto directo con participantes e interesados, y uso de plataformas específicas asociadas al programa.

“Nosotros armamos el paseo, lo aprueba la parte de Dirección, después lo ponemos a la venta en la página de la Intendencia, lo mandamos por correo a las personas que nos dejaron el correo, para que la persona se entere y después vienen a comprar y lo ponemos en Facebook. La gente se entera cuando empieza la venta, el horario y obviamente los lugares a los que vamos y vendemos dos pasajes por persona por paseo, es para todo el mundo, no hay problema si ya pasearon más veces los que compran. Hay gente que no puede a veces comprar y manda a alguien para que le saque el pasaje, a veces son los jóvenes los que vienen a sacar el pasaje para los padres o para los abuelos, y algunos a veces se enganchan. Esos son los paseos que hacemos los fines de semana, en todo el año de febrero a diciembre.” E2.

El Servicio de Turismo comunica la información vinculada a los paseos a través de una cuenta de *Facebook*<sup>25</sup>, que figura con el nombre *Paseos Servicio de Turismo IM*. En ella se pueden ver diversas publicaciones de los calendarios de los paseos, fotos, videos, y un intercambio muy fluido con los diferentes participantes en comentarios de las publicaciones y fotos. También se comparte una casilla de correo para recibir consultas.

Si bien en la entrevista también se explica que los paseos se publican y se ponen a la venta también en la página de la Intendencia, el enlace<sup>26</sup> que se comparte para acceder a ella nos traslada a una página que dice no estar disponible.

---

<sup>25</sup> Obtenida en: <https://www.facebook.com/paseosdemiciudad>

<sup>26</sup> Obtenida en: [https://montevideo.gub.uy/ciudad/paseos/calendario-de-paseos?fbclid=IwAR3yAeMpr8pkivwP9ilVAji-UMCcPto-30FwKY-WYvLGO8iay8ZQ1Wn\\_Ecc](https://montevideo.gub.uy/ciudad/paseos/calendario-de-paseos?fbclid=IwAR3yAeMpr8pkivwP9ilVAji-UMCcPto-30FwKY-WYvLGO8iay8ZQ1Wn_Ecc)

### 6.2.3 Usuarios

Si bien los paseos se ofrecen al público en general, y no tienen restricción ninguna planteada para las y los interesados en participar, la realidad muestra que la mayoría de los que participan son adultos o adultos mayores incluso.

“Generalmente es un público mayor, la mayoría son mayores de 50 o 60 años, antes era un público más mayor todavía, gente de 80 o de 90 años que paseaba mucho con nosotros, ahora está más parejo. La mayoría son adultos, salvo a algún lugar puntual que van jóvenes también, barras de amigos o parejas jóvenes, o madres con hijos grandes, pero si la mayoría son adultos de 50 para arriba.” E2.

Esa característica ha sido una constante desde que se realizan estos paseos, se reconoce que en algunos casos puntuales la actividad puede atraer a un público más joven, por ejemplo si el paseo incluye alguna actividad que represente un poco más de desafío físico, también porque en ese caso personas de mayor edad que tengan alguna dificultad de movimiento tienen más limitaciones en participar.

“Hay veces que vamos a lugares que exigen que sea gente más joven, por ejemplo Sierras de Mahoma, porque ahí tienen que caminar sobre las piedras, si bien no es turismo aventura tiene una exigencia física. Depende del paseo, depende de la propuesta. El público nuestro es un público adulto en general.” E2.

Estos paseos representan una importante actividad de socialización para sus usuarios, ya que encuentran allí la posibilidad de formar grupos con personas que comparten intereses y de esa manera se logra un gran sentido de pertenencia entre las y los participantes y la actividad en sí.

“A la gente le gusta mucho salir, conocer los diferentes lugares, y ahora tenemos el contacto por Facebook y nos dicen que nos extrañan, nos extrañan ellos ahora por los paseos y por poder salir a conocer y disfrutar y relacionarse con otras personas, porque se forman pequeños grupos.” E2.

Se puede inferir de lo anterior que la población joven como usuaria de este programa es casi inexistente. Que son casos excepcionales en los que jóvenes participan de estas actividades, y que el desarrollo de ellas atrae y reúne principalmente a otro público. Resulta de interés reflexionar qué características de este programa en definitiva excluyen al público joven de su participación.

## 7. La (no) participación de los jóvenes

Este capítulo se centrará en tres aspectos principales del programa *Paseos de la ciudad*, por considerarse los más significativos al momento de pensar por qué la participación

de la población joven es tan baja. El primer aspecto es el tipo de propuesta que se presenta de paseos, esto en relación a si se adecúa a posibles intereses de esta población. El segundo es la difusión, por considerarse que probablemente no sea la más adecuada si se pretendiera llegar a las y los jóvenes. Por último se reflexionará acerca del aspecto de que el programa de turismo social que lleva adelante la División de Turismo de la IM tiene como público objetivo “toda la población”, lo cual resulta un público objetivo muy amplio.

Previo a reflexionar acerca de estos tres aspectos en concreto, resulta pertinente plantear algunos aspectos teóricos sobre juventud. Como se definió anteriormente, al hablar de juventud en nuestro país se considera el rango de edad de 14 a 29 años. Esta delimitación es lo que se podría llamar la edad burocrática, ya que es la establecida en nuestro país por el INJU, además de ser la establecida también a nivel internacional por la Organización de Naciones Unidas [ONU]. De todas maneras, se entiende que, al tratarse de un rango tan amplio, no se puede hablar de una etapa homogénea.

En la academia existen ciertas convenciones sobre momentos que se transcurren en diferentes límites etarios al hablar de juventud, pero la complejidad del campo de estudio ha demostrado que los límites también son muy variables y muchas veces las definiciones se superponen. Además esta amplia franja etaria abarca experiencias de vida muy diversas según varíen diferentes factores, como el lugar donde se encuentren los individuos y su contexto.

Un ejemplo interesante para esto es que, considerando también las delimitaciones burocráticas, en nuestro país los 18 años representan la mayoría de edad. Esto puede significar un momento de mayor independencia en la trayectoria de las personas, además de que significa nuevas responsabilidades y derechos como persona en sociedad (obligación al voto, etc.). Esta edad también puede relacionarse en muchos casos con el acceso a ingresos propios, lo que implica también mayor libertad a la hora de decidir en qué cosas y actividades invertir, al igual que la decisión más libre del uso del tiempo libre y de ocio.

De todas maneras, como explica Mecca (2018), la amplitud del concepto de juventud define una fase ubicada entre la infancia y la edad adulta, entre un momento de total dependencia, y uno de independencia, autonomía, de madurez y responsabilidad. La autora explica que se trata del momento de búsqueda de una nueva identidad y además una búsqueda de reconocimiento social del mundo adulto en general.

Para Rossel (2009) la juventud es una etapa clave, ya que es cuando se da el desarrollo de las habilidades que luego permitirán un mayor y mejor desarrollo en la vida adulta; una etapa de transición que implica ir asumiendo gradualmente los roles asociados a la adultez. Pero este proceso de transición implica no solo características objetivas, sino también subjetivas como la identificación con los grupos de pertenencia, las motivaciones y procesos de sociabilización.

Los estudios de juventud definen como fundamental que dicha transición esté acompañada de la posibilidad de acceder a recursos, al capital social y familiar. Por lo general las trayectorias que viven los jóvenes que provienen de sectores con mayores ingresos suelen ser diferentes a quienes se encuentran en una situación socio-económica más desfavorable. De esta manera Rossel (2009) define que:

"(...) muchos fenómenos que experimentan algunos sectores, como la pobreza, la maternidad y paternidad tempranas, el abandono del sistema educativo (...) contribuyen a hacer la transición más difícil y generan costos que los adolescentes y jóvenes acarrearán en sus experiencias vitales futuras" (p. 8-9).

## **7.1. En relación al diseño de la oferta**

Las habilidades, gustos e intereses relativos al ocio se desarrollan durante la infancia y la juventud, y son las que luego fundamentarán las prácticas de ese ámbito a lo largo de la vida a pesar de que cambien con el tiempo. El ocio de los jóvenes está relacionado con sus vivencias, y al mismo tiempo ofrece oportunidades para mejorar los procesos de desarrollo y socialización.

Anteriormente se sostenía que el contexto social y cultural de los jóvenes influye en su desarrollo de vida, y por ende también en las prácticas de ocio que desarrollan. De acuerdo a cómo está configurada la vida cotidiana de los jóvenes es que se configuran sus actividades de ocio, su nivel de participación y la valoración que hacen del mismo (Rodríguez-Bravo, López-Noguero, González-Olivares, 2017).

Como definen Poza-Vilches et al (2018): "Los jóvenes dedican una gran parte de su tiempo libre al ocio y ello, en alternancia con el estudio y/o el trabajo, les permite alcanzar un equilibrio social y vital." (p.94). El ocio entonces debe adquirir un rol importante en la intervención social y educativa de esta población, y en particular de los más vulnerables ya que, como se ha definido, el acceso al ocio se trata de un derecho fundamental de todas las personas.

Según diversos estudios (Mecca: 2018; Ricoy y Fernández-García: 2018), las prácticas más desarrolladas de ocio juvenil son culturales, deportivas, recreativas, y las relacionadas al uso de la tecnología (redes sociales, juegos, etc.). Estas prácticas suelen ser principalmente en socialización con sus pares, y se desarrollan en espacios públicos (calles, parques, plazas, etc.), espacios privados de uso público (centros comerciales, tiendas, comercios de venta de comida y bebida, etc.) y en espacios virtuales de ocio que se generan a partir de las diferentes plataformas y medios.

Los espacios virtuales de ocio toman una importante dimensión al ofrecerse como un espacio personal, ya que a través de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)<sup>27</sup> las y los jóvenes pueden interactuar libremente con sus pares, sin la presencia restrictiva de los adultos.

Por otro lado, si bien se destacan principalmente las actividades de ocio que los jóvenes llevan adelante entre ellos, también tiene un peso muy importante la presencia del núcleo familiar en el desarrollo del ocio de dicha población. Esto se debe a que en muchos casos la familia tiene un rol protagónico al momento de condicionar, particularmente cuando aún no hay independencia, el tiempo de ocio de los jóvenes, además de que muchas actividades de ocio se llevan adelante de manera compartida con el entorno familiar.

Ahora bien es importante - teniendo en cuenta estos aspectos - reflexionar en relación al programa *Paseos de la ciudad*, acerca del tipo de actividades que se proponen y por que no convoca la participación de las y los jóvenes. En una de las entrevistas realizadas, al consultar por esta característica en particular, se respondía lo siguiente:

“Yo pienso que los jóvenes para ir tendrían que ser otro tipo de propuestas. Los jóvenes generalmente no hacen excursiones así, salvo que les interese algún punto determinado. Buscan otro tipo de salidas. Y pienso también que puede ser porque es todo el día, depende el lugar donde vayamos pero podemos salir a las ocho, a las nueve o a las diez y volver cerca de las seis siete de la tarde, y para los jóvenes quizás es mucho rato y salen de noche. Si bien está apuntado a todo público, la que responde más es la gente adulta porque son los lugares que a ellos les gusta ir.” E2

Como se puede observar se resaltaron algunas características de este programa que probablemente no resulten atractivas a la población joven. En primer lugar el tipo de actividades, asegurando que no es una actividad que atraiga a esta población, al menos que haya un interés específico en conocer un punto o lugar en particular.

---

<sup>27</sup> En adelante TIC

En segundo lugar, y en relación directa con las características de la actividad, los horarios en que se realizan. La entrevistada relaciona esto con la idea de que pueda haber prioridad en ciertas actividades relacionadas al ocio nocturno por parte de esta población, esto en contraparte a la posibilidad de llevar adelante actividades que se realicen a tempranas horas en los días del fin de semana.

Finalmente otro elemento a tener en cuenta es la característica de los usuarios que participan y los grupos que se generan. Anteriormente se exponía en fragmentos de la entrevista que los usuarios se sienten muy a gusto al compartir y generar grupo con personas de características y gustos similares. De la misma manera, luego se definía que las y los jóvenes valoran mucho sus actividades de ocio por la posibilidad de compartir con sus pares. Teniendo en cuenta esto se puede deducir que es muy poco probable que, aunque haya algún joven que se vea atraído por un paseo en particular, elija participar si no tiene pares con los que compartir ese espacio.

## **7.2. En relación a la difusión**

Por otro lado, considerando que actualmente la sociedad, y en particular la juventud está cada vez más conectada al entorno digital, es de interés reparar en la difusión y comunicación que se realiza del programa estudiado. Como define Mecca (2018), las TIC representan una dimensión central en la vida de las y los jóvenes, en particular en lo que respecta a las prácticas de ocio y las relaciones sociales.

Las redes sociales como herramienta digital tienen un gran potencial para la comunicación con la juventud, debido a su versatilidad y llegada a esta población, además de tratarse de herramientas atractivas, inmediatas y gratuitas.

En el caso del programa *Paseos de la Ciudad* como vimos anteriormente la difusión se realiza a través de una página de *Facebook* y de la web oficial de la Intendencia. No se cuenta con perfiles en otras redes sociales, esto significa poca difusión de información concerniente al programa de turismo social del Departamento.

La falta de presencia en redes sociales probablemente sea parte de las limitaciones para informar y convocar a los jóvenes a participar de estas actividades, porque si no tienen conocimiento de que este programa se lleva adelante y se puede participar, es lógico que no lo hagan. Para una mejora en este aspecto se necesitaría mayor presencia en distintas redes y una gestión de contenido que sea dinámica y atractiva, con el fin de llegarles a más personas.

Teniendo en cuenta estas características, y que este programa comenzó a realizarse en la década de los 90', y se ha mantenido de la misma manera hasta la actualidad, se puede concluir que no se ha adaptado a nuevas formas de comunicación en los últimos tiempos. Esto suena contradictorio si se considera las últimas innovaciones a nivel de estrategia de la política turística departamental, que ha sido justamente formulada bajo el paradigma de destinos turísticos inteligentes, y con la cual se han conseguido importantes resultados en la transformación digital de la gestión.

### **7.3. Un programa “para toda la población”**

Finalmente, se abordará el hecho de que, tanto en la definición de objetivos del programa, como en las entrevistas realizadas, se repite el concepto de que se trata de un programa de turismo social “para toda la población”. Se hace hincapié en que no hay restricción ninguna para participar, y que el objetivo final es acercar a toda la ciudadanía.

Sin embargo, el perfil de los usuarios indica que en su mayoría participan adultos y adultos mayores y esto se tiene muy claro a nivel institucional. Se insiste con que es un programa que no restringe quienes participan, lo cual es cierto porque quien quiera puede hacerlo, pero se tiene claro que la propuesta tiene un perfil que atrae a un público específico.

“Es un turismo social, interno con un perfil para gente grande, bienvenidos son todos igual. Tiene que ver la propuesta también, nosotros contamos historias y anécdotas de los lugares a los que vamos y eso a los jóvenes no es que no les interese, pero le llaman otras cosas. Hay algún tipo de paseos que va gente joven pero la mayoría son gente adulta.” E2

De estos elementos es que nace la última, pero no menos importante, línea de reflexión sobre la falta de participación de los jóvenes en el programa de turismo social de la IM. El hecho de que un instrumento programático de una política pública esté diseñado para “toda la población” puede que signifique un error en su concepto por considerar a la población como algo único y homogéneo.

De acuerdo con lo expuesto, la definición de turismo social comprende una demanda formada por grupos de la población tales como: familias de bajos recursos, tercera edad, personas con discapacidad y jóvenes. Esto implica que las diferentes políticas de turismo social han sido desarrolladas, y deben ser desarrolladas, con los enfoques necesarios para atender las características específicas de estos grupos. Esto no sucede con el programa analizado.

Por otro lado anteriormente se mencionaba que la Secretaría de las Personas Mayores desarrolla sus propios paseos de turismo social con otras características y pensados específicamente para esa población. Así mismo, es importante también considerar en este análisis que sucede con el diálogo entre la División de Turismo y la Secretaría de Infancia Adolescencia y Juventud, justamente el área destinada a trabajar las políticas departamentales que involucran a esa población.

Acerca del diálogo entre ambas oficinas, en una de las entrevistas<sup>28</sup> al consultar si se realizaban acciones en conjunto, se mencionó que únicamente se realiza en conjunto una vez por año un tour por Montevideo, en el Bus Turístico de la División de Turismo, a los jóvenes que llegan a la capital en el marco del programa Toco Venir (programa socioeducativo que lleva adelante la Secretaría de Infancia Adolescencia y Juventud que hospeda a jóvenes del interior del país que comienzan estudios terciarios en instituciones públicas de Montevideo<sup>29</sup>). No se realizan otras acciones en conjunto, eso significa que no se realiza ningún trabajo en conjunto vinculado a *Paseos de la Ciudad*.

En conclusión, se considera que este aspecto en el diseño de la política, de concebirse para un público objetivo tan amplio como “toda la población”, logra que, con la sumatoria de los otros aspectos como el tipo de actividades y su difusión, termine en los hechos justamente convocando al público que convoca, y no siendo considerado como una opción atractiva para las y los jóvenes.

---

<sup>28</sup> E4

<sup>29</sup> Información obtenida en: <https://montevideo.gub.uy/institucional/noticias/hogar-toco-venir-de-puertas-abiertas>

## 8. Presentación de resultados

A continuación se expondrán muestras relacionadas con los principales puntos de reflexión de las posibles causas que no convocan la participación de las y los jóvenes en el programa de turismo social *Paseos de la Ciudad*. Estas imágenes fueron recogidas principalmente de la página de *Facebook* que se utiliza para la difusión de las actividades; y es parte de lo recabado en el análisis documental realizado para la investigación.

### Comunicación

En primer lugar se presentan imágenes obtenidas de las redes utilizadas para la comunicación y difusión, donde se puede visualizar el diseño y el formato que se utiliza. Como ya se desarrolló anteriormente, la difusión se realiza a través de una cuenta de *Facebook* que es manejada por el Servicio de Turismo, el cual lleva el nombre *Paseos Servicio de Turismo IM*. También se informó que los paseos son publicados en la web oficial de la IM, enlace que de hecho se comparte en el perfil oficial de *Facebook*.



**Figura 1:** Diseño del perfil oficial de la cuenta en *Facebook* utilizada por el Servicio de Turismo para difundir y publicar todo lo relacionado a *Paseos de la Ciudad*.

Fuente: *Facebook*.



**Figura 2:** Estado de la página que se comparte para dirigirse al acceso a los calendarios de los paseos en la web oficial de la IM:

[montevideo.gub.uy/ciudad/paseos/calendario-de-paseos](http://montevideo.gub.uy/ciudad/paseos/calendario-de-paseos)

## Propuesta de actividades y paseos

A continuación se presentan muestras de diferentes formatos de publicación de calendarios de paseos en diferentes años. Se incluyen dos calendarios publicados en su formato de difusión para impresión y correo, de los años 2010 y 2012. Por otro lado, también se incluyen dos calendarios en su formato de publicación en *Facebook*, de los años 2019 y 2020. De esta manera se pueden observar las diferentes propuestas diseñadas en diferentes años.



**CALENDARIO PASEOS 2010**  
**diciembre**

**Sábado 4 de diciembre Colón- Lezica y Melilla con historia**  
Visitando:  
• Estancia Taranco  
• Almacén Cavalieri  
• Colegio Pío  
• Merienda libre en B. Beretta  
Salida hora 10 desde Soriano y Ejido  
**Costo \$140**


**Sábado 11 de diciembre Pasión futbolera – C. Nacional**  
Visitando:  
• Museo del Fútbol  
• Sede del Club Nacional de Fútbol  
• Parque Central  
• Los céspedes  
Salida hora 10 desde Soriano y Ejido  
**Costo: \$230 (incluye pasaje, almuerzo)**

**Sábado 18 de diciembre Pasión futbolera – C. Peñarol**  
Visitando:  
• Museo del Fútbol  
• Palacio Gaston Guelfi  
• Los Aromos  
• Centro de Alto Rendimiento  
Salida hora 10:00 desde Soriano y Ejido  
**Costo: pasaje \$150**

**Domingo 19 de diciembre DESPEDIMOS EL AÑO**  
Visitando:  
Barrio Carrasco  
Plaza Virgilio  
Recorrido por Rambla  
**Almuerzo en Alto Palermo (con música, espectáculo y muchas sorpresas)**  
Salida hora 10:00 desde Soriano y Ejido  
**Costo \$420 (incluye almuerzo)**


**Figura 3:** Calendario de paseos Diciembre del 2010.

Fuente: IM.



## Calendario de paseos 2012

### Agosto



**Domingo 12 de agosto – “Granja y humedales”**

Visitando:

- ✓ Humedales del Río Santa Lucía
- ✓ Plaza Tercera República Española
- ✓ Pueblo Santiago Vázquez
- ✓ Visita a Granja Santa Catalina (cañada con bella ribera, lago artificial e islote, huertos de plantas medicinales, invernáculos, cultivos orgánicos, frutales y árboles ornamentales)

Merienda en Granja Santa Catalina: Té, café o tisana, agua mineral, exprimido de fruta de estación, torta de fruta y de chocolate, muffins de naranja y limón, tostadas, mermelada o miel y manteca

**Costo: \$340** (pasaje \$120 + merienda \$220)  
Salida: hora 12:30 de Soriano y Ejido

**Domingo 19 de agosto – “Por el arte de pasear”**

Visitando:

- ✓ Espacio de Arte Contemporáneo
- ✓ Fotogalería a Cielo Abierto del Parque Rodó
- ✓ Museo Nacional de Artes Visuales
- ✓ Museo Zorrilla
- ✓ Museo de la Alimentación

Merienda en Museo de la Alimentación: café, té, leche, agua y jugo de naranja, sándwiches de jamón y queso, media lunitas de jamón y queso, alfajores de maicena, mini yoyo y tostadas.)

**Costo: \$220** (pasaje \$120 + merienda \$100)  
Salida: hora 12:30 de Soriano y Ejido

**Domingo 26 de agosto – “Por el Oeste de Montevideo...”**

Visitando:

- ✓ Tambo Caprino Rincón de la Colorada (visita guiada por el establecimiento)
- ✓ Club de Golf del Cerro
- ✓ Parque Zoo Lecocq

Almuerzo en el Club de Golf del Cerro: Menú: matambre a la leche con puré. Postre: arroz con leche.  
**No incluye bebida.**

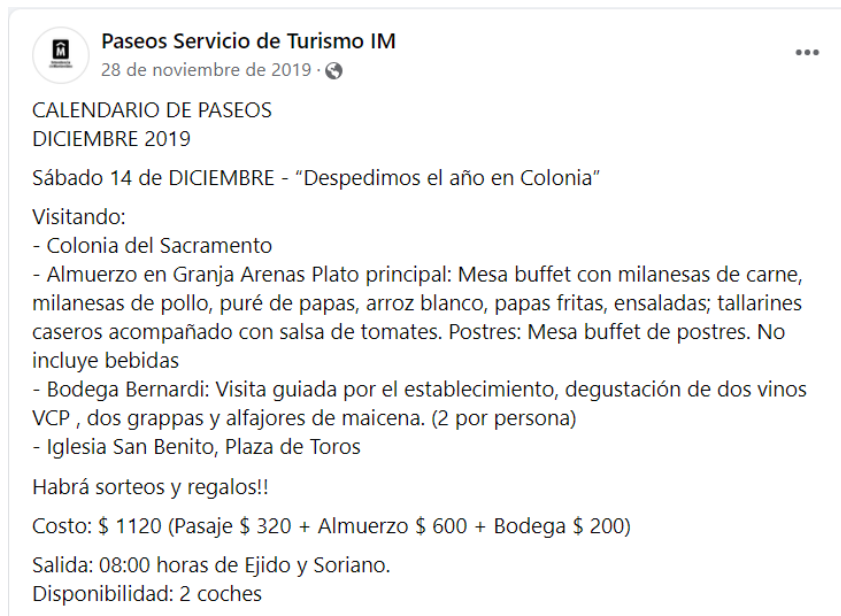
**Costo: \$410** (pasaje \$120 + visita al tambo \$50 + almuerzo \$240)  
Salida: hora 10:00 de Soriano y Ejido

La venta de pasajes comenzará el día miércoles 1º de agosto, para los paseos que se realicen en el mes de agosto, de lunes a viernes de 10:30 a 15:30 horas, en San José 1328 esq. Ejido. Informes al teléfono 19502263. Contacto: [nelson.nunez@imm.gub.uy](mailto:nelson.nunez@imm.gub.uy). La información del calendario de paseos se puede ver en [www.montevideo.gub.uy/cultura/paseos/calendariodepaseos](http://www.montevideo.gub.uy/cultura/paseos/calendariodepaseos). Facebook: [DescubriMontevideo](#)

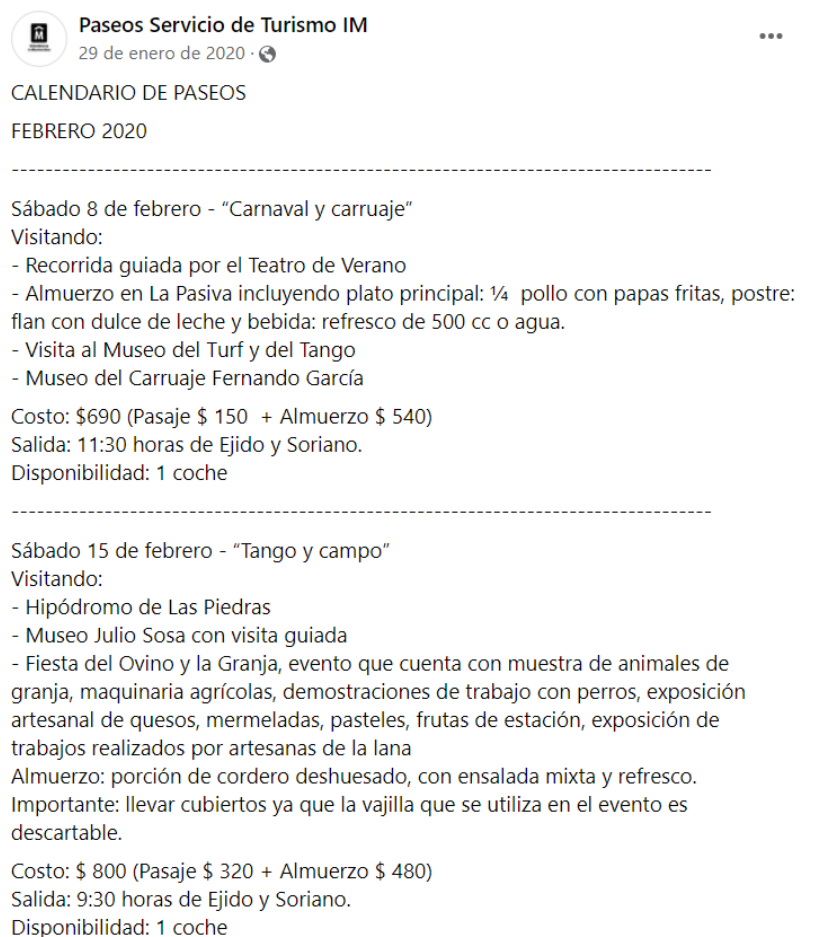
**Algunas consideraciones:**

- ✓ [Las visitas pueden variar frente a situaciones imprevistas](#)
- ✓ [Los paseos no se suspenden por lluvia](#)
- ✓ [No se reservan pasajes](#)
- ✓ [Máximo 3 pasajes por persona](#)
- ✓ [No se venden pasajes el día del paseo](#)

**Figura 4:** Calendario de paseos de Agosto del 2012.  
Fuente: IM.



**Figura 5:** Calendario de paseos de Diciembre del 2019, formato publicación en *Facebook*.  
Fuente: *Facebook*



**Figura 6:** Calendario de paseos de Febrero del 2020, formato publicación en *Facebook*.  
Fuente: *Facebook*.

## Los usuarios

Finalmente, se presentan a continuación diferentes publicaciones y fotos obtenidas del *Facebook*. Se puede observar en ellas la publicación de algunos álbumes de fotos correspondientes a distintos paseos. Por otro lado, fotos tomadas en los paseos, elegidas principalmente por ser fotos grupales, donde puede observarse los grupos que participan en las actividades de *Paseos de la ciudad*.



**Figura 7:** Álbum de fotos de uno de los paseos realizados. Publicado en la cuenta de *Facebook* utilizada por el Servicio de Turismo.  
Fuente: *Facebook*.



**Figura 8:** Álbum de fotos de uno de los paseos realizados. Publicado en la cuenta de *Facebook* utilizada por el Servicio de Turismo.  
Fuente: *Facebook*



**Figura 9:** Foto tomada en uno de los paseos, publicada en la cuenta de *Facebook* utilizada por el Servicio de Turismo.  
Fuente: *Facebook*.



**Figura 10:** Foto tomada en uno de los paseos, publicada en la cuenta de *Facebook* utilizada por el Servicio de Turismo.  
Fuente: *Facebook*.



**Figura 12:** Foto tomada en uno de los paseos, publicada en la cuenta de *Facebook* utilizada por el Servicio de Turismo.  
Fuente: *Facebook*.



**Figura 13:** Foto tomada de uno de los paseos, publicada en la cuenta de *Facebook* utilizada por el Servicio de Turismo.  
Fuente: *Facebook*.

## 9. Conclusiones

Luego de la información expuesta y analizada, se realizan algunas consideraciones de relevancia para el cumplimiento de los objetivos de esta investigación.

Resulta pertinente comenzar retomando el contexto en el cual se desarrolla el programa de turismo social *Paseos de la Ciudad*, que lleva adelante la IM. Como se explicó anteriormente, este programa surge en la década del 90' en la primera administración del FA en el departamento de Montevideo, en un marco de un perfil político definido por el desarrollo de políticas sociales y de descentralización, muy diferente al perfil de las políticas neoliberales que se desarrollaban a nivel del gobierno nacional.

El objetivo principal que definía los lineamientos políticos de la gestión en Montevideo, con énfasis en políticas sociales y de descentralización, era resumidamente:

“(...) asegurar a todos los montevideanos el derecho a la ciudad y a la plena identidad ciudadana, entendidos como el derecho a una vida urbana renovada y transformada, de manera que todos los vecinos de Montevideo vivan su condición de ciudadanos, formulen sus demandas y exigencias, y utilicen realmente el patrimonio colectivo de la ciudad y sus bienes. (Frente Amplio, Documento/6, digital).

Si remontamos a la década del 30', se encuentran similitudes entre esta visión del derecho a la ciudad y a la plena identidad ciudadana, con la primera y más importante transformación urbanística de Montevideo. Transformación que convertiría el Departamento en una ciudad balnearia y que estuvo estrechamente vinculada al reconocimiento del derecho de los trabajadores al acceso al tiempo libre, el ocio, la recreación y uso de los espacios públicos y naturales de la ciudad.

En particular los objetivos y el diseño de la política departamental de Montevideo en la primera gestión del FA al frente de la Intendencia daban un paso más en la concepción del derecho al tiempo libre, al ocio y al desarrollo de la identidad ciudadana, promoviendo de manera pionera el desarrollo del turismo social como política pública. De esta manera, se retoma entonces la concepción del programa *Paseos de la Ciudad*, que ha mantenido una continuidad destacable y ha sido el pilar para la consolidación del turismo social en el Departamento.

De acuerdo con las definiciones ya expuestas se afirma que, por su carácter social, su principio de subsidiariedad, y búsqueda de ampliar el acceso a las actividades turísticas, el programa desarrollado por la IM es de hecho de un programa de turismo social. Sin embargo,

se trata de un instrumento programático que cumple el objetivo de abordar una dimensión específica dentro de la política turística diseñada para Montevideo, pero por sí solo no constituye una política de turismo social por su actuación general y menor grado de detalle en su diseño.

En este punto, surgen algunas líneas de reflexión que pueden servir para generar preguntas disparadoras de próximas investigaciones, a modo de continuar profundizando en los estudios de la política turística, y la política de turismo social de nuestro país.

En primer lugar interrogantes de cómo se trabaja la coordinación en la ejecución de la política turística y de turismo social entre los diferentes niveles de gobierno en nuestro país, cuestión que es de hecho reconocida como una de las principales debilidades en el campo de la política turística.

Esta reflexión surge al notar que, por más de un período gobernó en el gobierno departamental y el gobierno nacional al mismo tiempo la misma fuerza política -la misma que incluyó por primera vez dentro de la política pública del Departamento el fomento del turismo social, y que años más tarde implementaría para todo el país por primera vez una política de turismo social (SNTS)- pero, de todas formas, no se coincidió en los criterios del diseño de la política y no se trabajó en conjunto.

En segundo lugar surgen interrogantes acerca de la revisión y evaluación de las políticas turísticas y de turismo social. Resultaría provechoso investigar, no solo el diseño de estas políticas, sino también aportar desde la revisión de objetivos y resultados, y posibles necesidades de ajustes.

Particularmente esto podría considerarse una debilidad del programa *Paseos de la Ciudad*. Principalmente si se considera que, se desarrolla de la misma manera desde que surgió hace 30 años, y si bien se valora que esto significó la consolidación del turismo social en el Departamento, quizás podría mejorarse en muchos aspectos.

Para continuar, previo a desarrollar consideraciones vinculadas concretamente a los objetivos planteados en esta investigación, del análisis realizado surgieron también observaciones personales de aspectos que podrían revisarse y mejorarse en la ejecución del programa estudiado.

Tal es el caso del registro de participantes que se realiza. Por la información recogida, el registro comenzó a realizarse recién en 2016, y es solamente de la cantidad de personas que participan en cada paseo. El hecho de que no se registre de manera más detallada algún

dato de los participantes, obstaculiza la posibilidad de saber cuántos participantes pertenecen a un público consolidado y cuántos son nuevos usuarios. Por lo tanto el registro que se tiene no funciona como herramienta para evaluar si el programa está llegando a nuevas personas.

Ahora bien, se pueden desarrollar conclusiones que refieren a los objetivos que guiaron esta investigación. El análisis de la construcción del programa Paseos de la Ciudad, permitió identificar y lo que serían tres causas principales por las cuales la población joven no participa de las actividades ofrecidas a la población.

En primer lugar debemos detenernos en el diseño de la oferta. Se pudo reflexionar que el tipo de actividades que se planifican y se ponen a la venta para el público no son probablemente lo que a las y los jóvenes les despierte interés. Se trata de actividades con un perfil histórico, cultural, que desde la propia institución se entiende que es un perfil para personas adultas. No solamente es la propuesta en el diseño de la oferta lo que no convoca, también detalles como el día y el horario que se realizan.

En los comienzos además se buscaba que vecinas y vecinos pudieran compartir anécdotas relacionadas a los lugares, y generar un relato más auténtico y de identidad con la ciudad, esto probablemente congregara desde el principio a un público de más edad. Luego con los años los paseos fueron tomando esa característica de ser un espacio donde los participantes se encontrarán con personas con intereses similares y se formarán grupos y un sentimiento de pertenencia.

De igual manera se observa que las y los jóvenes desarrollan sus actividades de ocio en socialización con sus pares, por la importancia de los procesos de sociabilización y la identificación con sus grupos de pertenencia. Si se considera que las actividades de *Paseos de la Ciudad*, constituyen un espacio de identidad de un grupo de características opuestas a la de los jóvenes, es lógico asumir que no va a ser un lugar donde la juventud busque participar.

En segundo lugar se identifica como una causa importante lo relativo a la difusión de las actividades del programa. La difusión se realiza solamente a través de una web institucional (cuyo acceso específico se encuentra actualmente inhabilitado), y a través de una cuenta oficial en *Facebook*.

Si se tiene en cuenta la profunda conexión con el entorno digital de las y los jóvenes, la importante dimensión que ocupan las TIC actualmente en sus vidas y el potencial de las redes sociales como herramienta para la comunicación efectiva con esta población, se puede

afirmar que las vías de comunicación y difusión utilizadas no son suficientes para alcanzarles la propuesta.

Es contradictorio que la difusión y comunicación de este programa no esté adaptada al uso de las herramientas actuales, pero que la estrategia actual de la política turística departamental este formulada bajo el paradigma de destinos turísticos inteligentes. Esta contradicción también aporta a la conclusión de que quizá este programa no ha sido evaluado o revisado.

Por último, surgen las consideraciones hacia otro aspecto que ha resultado sustancial. El programa está diseñado en base a los objetivos de acercar a montevideanas y montevidianos a los atractivos de la ciudad, sin limitación de edad; como se exponía anteriormente: “toda la población”.

Esto, sumado a las otras características ya mencionadas, resulta en el análisis un aspecto para nada menor al momento de pensar causas por las que la población joven no participe. El turismo social por definición cuenta con una demanda formada por diferentes grupos y/o individuos que por falta de recursos son excluidos en el acceso al ocio turístico, y por ello es necesaria la planificación que contemple las características de estos grupos específicos.

Se puede afirmar que la población joven, así como sucede con otras poblaciones, por sus características particulares necesita de políticas públicas de juventud, entonces las políticas públicas que defiendan el derecho del acceso al tiempo libre, ocio y turismo deben de igual manera contemplar estas características específicas.

De esta manera al tratarse de un programa para “toda la población” su diseño no contempla las diferentes variables de la población, pero evidentemente sus características atraen solo a personas adultas y mayores, y los jóvenes no son convocados. Por lo tanto, si en los hechos el programa no está siendo aprovechado por “toda la población”, como se puede ver, no se está cumpliendo su objetivo.

Por las causas identificadas y desarrolladas, se presentan algunas cuestiones que deberían considerarse para cambiar la situación dada actualmente. En primer lugar es necesario que se tenga en cuenta la posibilidad de desarrollar actividades diseñadas específicamente para los jóvenes, basadas en sus intereses y preferencias. Además de adoptar y adecuarse a nuevas y más apropiadas formas de difusión y comunicación.

Finalmente la necesidad de que se fortalezca el dialogo con la Secretaría de Infancia Adolescencia y Juventud. De esta manera se podrían unir fuerzas y aprovechar recursos y conocimientos de las partes.

A modo de cierre, y retomando consideraciones personales expresadas anteriormente, estos resultados demuestran la importancia y necesidad de que, por su historia y consolidación en la política pública departamental, este programa sea revisado y evaluado. Es momento que se refuerce la defensa del derecho del acceso al ocio y el turismo, actualizando y profundizando en su diseño la propuesta de turismo social del gobierno de Departamental de Montevideo.

## 10. Bibliografía

Águila, C. (2005). *Del ocio y la posmodernidad*. Apuntes Educación Física y Deporte, 79, 101-106. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=5516/551656968013>

Aguilar Gutiérrez, E. (2008). *Los videojuegos y las comunidades virtuales. Dos ejemplos de ocio digital*. En Montegudo Sánchez, M (ed.), *La experiencia de ocio: una mirada científica desde los Estudios de Ocio*, 2008 (pp. 267-285). Bilbao: Universidad de Deusto.

Altmark, S. M. (2010). *Turismo responsable y turismo social en Uruguay*. Tesis Mag. Economía y Gestión del Turismo Sustentable. Universidad de la República, Uruguay, Università degli Studi di Siena, Italia.

Bayón, F.; Cuenca, J.; Caride, JA. (2017). *Reimaginar la ciudad. Prácticas de ocio juvenil y producción del espacio público urbano*. OBETS. Revista de Ciencias Sociales, 12(Extra 1): pp-pp. 21-41 doi:10.14198/OBETS2017.12.1.10

BITS. (1996). Declaración de Montreal. Por una visión humanista y social del turismo. Montreal.

Campodónico, R. (2020). *Turismo en Uruguay. Evolución a partir de 1990*. Estudios y Perspectivas en Turismo, 29(1), 247-265.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Panorama Social de América Latina*, 2018 LC/PUB.2019/3-P, Santiago.

Cuenca Cabeza, M. (2000). *Ocio humanista*. Bilbao: Universidad de Deusto, Bilbao.

Cuenca Cabeza, M. (2006). *Aproximación Multidisciplinar a los Estudios de Ocio*. Universidad de Deusto, Bilbao.

Da Cunha, N., Campodónico, R. (2012). *Uruguay: Hacia la noción de país turístico. Estudio Histórico 1930-1955*. Anuario IEHS 27, 331-367.

De Valenzuela, A., Gradaílle, R., & Caride, J.A. (2017). *Las prácticas de ocio y su educación en los procesos de inclusión social: un estudio comparado con jóvenes (ex)tutelados en Cataluña, Galicia y Madrid*. Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria, 31, 33-47. DOI: 10.7179/PSRI\_2018.31.03

Enríquez, M., Osorio, M., Cstillo, M., Arellano, A. (2012). *Hacia una caracterización de la Política Turística*. PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 10(3), 417-428.

Fayos-Solá, E. (2004). *Política turística en la era de la globalización*. En Las nuevas formas de turismo. España: Caja Rural Intermediterránea, Cajamar.

Frente Amplio Montevideo (1989). *Bases programáticas para el gobierno departamental*. Documento/6. Recuperado en: <http://www.chasque.net/vecinet/>

Garcé, A. (2007). La gestión del Frente Amplio en Montevideo como ensayo general para el gobierno nacional. NUSO, Nueva Sociedad, 212. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/la-gestion-del-frente-amplio-en-montevideo-como-ensayo-general-para-el-gobierno-nacional/>

García-Castilla, F.J., Melendro, M., & Blaya, C. (2018). *Preferencias, renuncias y oportunidades en la práctica de ocio de los jóvenes vulnerables*. Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria, 31, 21-32. DOI: 10.7179/PSRI\_2018.31.02

Graglia, J. (2017). *La comunicación de políticas públicas. El reto de difundir sin demagogias*. Más poder Local, 31, 42-50.

Martínez Quintana, V. (2015). *Desarrollo y nuevos retos en el ocioturismo del siglo XXI*. Madrid: Ediciones Académicas, S.A.

Martínez Quintana, V. (2016). *La perspectiva sociológica del turismo y ocio en la sociedad posmoderna*. En V, Martínez Quintana, Sesión de comunicaciones orales franja 1: Investigación y metodología aplicada al turismo y ocio. España.

Mecca, M. (2018). *Descubriendo el ocio nocturno urbano. Primeras experiencias entre adolescentes en Barcelona*. Universitat Autònoma de Barcelona. España.

Moreira, P. (2015). *La política turística uruguaya*. En Tendencias en destinos turísticos (pag.678-691). Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Muñiz Aguilar, D. (2001). *La política de turismo social*. Sevilla: Consejería de Turismo y Deporte, Dirección General de Planificación Turística. España.

Nuñez, I. (2006). *Componentes del turismo social y aspectos internacionales (Primera parte)*. Comentarios de seguridad social n°13. Asesoría General en Seguridad Social. Uruguay.

OMT. (1999). Código ético mundial para el turismo. Por un turismo responsable. Santiago de Chile.

Poza-Vilches, F., Fernández-García, A., & Ferreira-Delgado, J.P. (2018). *La práctica profesional de los agentes sociales en materia de ocio juvenil: estrategias para la intervención*. Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria, 31, 93-105. DOI: 10.7179/PSRI\_2018.31 .08

Quintana, C. M. (2015). *Política pública de turismo en Uruguay. De la política de desarrollo turístico al desarrollo de la política turística (1986-2010)*. Tesis Mag. en Economía y Gestión del Turismo Sustentable, Universidad de la República, Uruguay.

Quintana, C. (2016). *Política pública de turismo en Uruguay (1986-2010)*. PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 14(3), 725-736.

Quintana, C. (2021). *La política pública de turismo en Montevideo (2000-2019)*. Aportes y Transferencias, 19(1). ISSN 0329-2045 (En Prensa).

Ricoy, M. Fernández-Rodríguez, J. (2016). *Prácticas y recursos de ocio en la adolescencia*. Educatio Siglo XXI, Vol. 34 nº 2, 103-124. <http://dx.doi.org/10.6018/j/263831>

Rodríguez, E. (2011). *Políticas de juventud y desarrollo social en América Latina: Bases para la construcción de respuestas integradas*. Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina, San Salvador.

Rodríguez-Bravo, A.E., López-Noguero, F., & González-Olivares, A.L (2018). *El ocio de los jóvenes vulnerables: importancia, satisfacción y autogestión*. Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria, 31, 81-92. DOI: 10.7179/PSRI\_2018.31.07

Rossel, C. (2009). *Adolescencia y juventud en Uruguay: elementos para un diagnóstico integrado*. Montevideo: Instituto Nacional de la Juventud.

Schenkel, E. (2013). *El turismo social como política estatal en Sudamérica*. PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 11(1), 173-183. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2013.11.012>

Schenkel, E. (2019). *Turismo social en América Latina. Aprendizajes de las experiencias regionales*. Barcelona: Alba Sud Editorial.

Torres Corral, A. (2011). *Las palabras y las cosas. La construcción de la costa de Montevideo como paisaje significativo*. En Uruguay: La centralidad montevideana (pag.223-247). Quito: OLACCHI.

Velasco, M. (2011). *La política turística, una arena de acción autónoma*. Cuadernos de Turismo, 27, 953-969, Universidad de Murcia, España.

Velasco, M. (2016). *Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo*. PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 14(3), 577-594.

Velasco, M., Santos-Lacueva, R. (2016). *La relación entre acción pública y turismo desde diversas perspectivas: ideas, actores e instituciones*. PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 14(3), 573-576. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2016.14.037>

# 11. Anexos

## Anexo A

### Entrevistados

E1: Director del Servicio de Turismo desde el 2015.

E2: Funcionaria municipal de la División de Turismo, con muchos años trabajando en el Servicio de Turismo y *Paseos de la Ciudad*.

E3: Responsable de la Secretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud en el período 2015-2020.

E4: Asesor de la División de Turismo desde el 2017 al 2020.

## Anexo B

### Pautas para la entrevista

Entrevistado:	
Fecha, lugar:	

¿Cuándo surgieron las propuestas de turismo social de la IM?

¿Por qué surgieron? ¿Cuáles eran los objetivos?

¿Qué visión se tenía del turismo social?

¿Cómo fue el proceso de implementación?

¿Quiénes participaban en las primeras propuestas?

¿En qué momentos tuvo cambios de contenido la propuesta? ¿Qué tipo de cambios?

¿Hubo cambio del público participante? ¿Qué transformaciones ha habido desde aquel entonces hasta el día de hoy?

¿Cuál es la dinámica hoy en día?

¿Cómo los planifican?

¿Se mantiene diálogo con otras divisiones de la Intendencia?

¿Cómo se difunden los paseos?

¿Cómo se comercializan?

¿Cuál es el público que participa de Paseos por el día?

¿Cuáles podrían ser las razones por las que la población joven no participa de estas actividades?

### **Anexo C**

[Condiciones particulares del llamado a licitación abreviada para la contratación de ómnibus de pasajeros con chofer para el Servicio de Turismo de la Intendencia de Montevideo](#)