

POLÍTICA PÚBLICA, INCLUSIÓN Y DERECHOS SOCIALES: EL TURISMO SOCIAL PARA TRABAJADORAS DOMÉSTICAS EN URUGUAY

ENTRE EL LEGADO BATLLISTA Y EL GIRO PROGRESISTA DEL SIGLO XXI

Carol Prattes Falcón¹

RESUMEN

Este trabajo analiza el programa de Turismo Social dirigido a trabajadoras domésticas en Uruguay, enmarcado dentro de una trayectoria histórica de ampliación de derechos sociales, desde el batllismo hasta el ciclo progresista del siglo XXI. Se parte del reconocimiento de que el trabajo doméstico ha sido históricamente invisibilizado y precarizado, tanto en el plano simbólico como material. A través de un enfoque cualitativo y documental, se estudian los objetivos, alcances e impactos del subprograma de turismo social impulsado por el Ministerio de Turismo, con especial atención a su contribución al reconocimiento social y a la democratización del acceso al ocio y al descanso. El análisis se nutre de marcos teóricos vinculados a las políticas públicas, la justicia social y el turismo como derecho humano, así como de antecedentes históricos del reformismo batllista, que sentó las bases de las primeras conquistas laborales y sociales en Uruguay. Se sostiene que el programa de Turismo Social constituye una política transformadora que, si bien no resuelve por sí sola las múltiples desigualdades que afectan al sector doméstico, sí representa un avance significativo en términos de inclusión y visibilidad. La participación de trabajadoras domésticas en experiencias turísticas organizadas y accesibles tiene un impacto que trasciende el descanso físico: implica una validación simbólica, una ampliación de la ciudadanía y una reafirmación del rol del Estado como garante de derechos. El trabajo concluye que este programa encarna

¹ Maestranda en Políticas Públicas - Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Udelar); Diplomada en Políticas Públicas - Facultad de Ciencias Sociales, Udelar; Posgrado en Dirección de Personas - Universidad de la Empresa (UDE); Tecnóloga en Gestión Universitaria - Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar; Licenciada y Técnica Asesora en Relaciones Laborales - Facultad de Derecho, Udelar; Actualmente me desempeño como Tecnóloga en Gestión Universitaria en el Departamento de Recursos Humanos del Centro Universitario Regional del Este (CURE- UDELAR); Afiliaciones: Asociación de Licenciados en Relaciones Laborales del Uruguay (ALRLU); Asociación de Tecnólogos en Gestión Universitaria del Uruguay (ATGU); Miembro de la Comunidad para la Investigación y el Estudio Laboral y Ocupacional (CIELO LABORAL). E-mail: lic.prattes@gmail.com



una continuidad entre dos momentos claves de la historia política uruguaya - el batllismo y el progresismo -, reafirmando la importancia de las políticas públicas que reconozcan a las trabajadoras en su doble dimensión: como sujetas de derecho y como protagonistas activas de los procesos sociales.

Palabras clave: Turismo Social; Políticas Públicas; Derechos Sociales; Inclusión.

RESUMO

Este trabalho analisa o programa de Turismo Social voltado para trabalhadoras domésticas no Uruguai, inserido em uma trajetória histórica de ampliação dos direitos sociais, desde o batllismo até o ciclo progressista do século XXI. Parte-se do reconhecimento de que o trabalho doméstico foi historicamente invisibilizado e precarizado, tanto no plano simbólico quanto material. Por meio de uma abordagem qualitativa e documental, estudam-se os objetivos, alcances e impactos do subprograma promovido pelo Ministério do Turismo, com especial atenção à sua contribuição para o reconhecimento social e a democratização do acesso ao lazer e ao descanso. A análise se fundamenta em marcos teóricos relacionados às políticas públicas, à justiça social e ao turismo como direito humano, bem como em antecedentes históricos do reformismo batllista, que estabeleceu as bases das primeiras conquistas trabalhistas e sociais no Uruguai. Defende-se que o programa de Turismo Social constitui uma política transformadora que, embora não resolva por si só as múltiplas desigualdades que afetam o setor doméstico, representa um avanço significativo em termos de inclusão e visibilidade. A participação de trabalhadoras domésticas em experiências turísticas organizadas e acessíveis tem um impacto que transcende o descanso físico: implica uma validação simbólica, uma ampliação da cidadania e uma reafirmação do papel do Estado como garantidor de direitos. O trabalho conclui que este programa representa uma continuidade entre dois momentos-chave da história política uruguia — o batllismo e o progressismo —, reafirmando a importância de políticas públicas que reconheçam as trabalhadoras em sua dupla dimensão: como sujeitos de direito e como protagonistas ativas dos processos sociais.

Palavras-chave: Trabalho doméstico; Turismo social; Políticas públicas; Direitos sociais; Inclusão.

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo doméstico ha sido históricamente una de las actividades más invisibilizadas y precarizadas en el mundo, a pesar de su papel central en la reproducción social. Este sector, altamente feminizado, ha permanecido durante décadas al margen del reconocimiento pleno de derechos laborales. A nivel regional, estudios pioneros como *Muchachas No More* (Chaney & Gracia Castro, 1988) ya advertían sobre la contradicción entre su importancia económica y su exclusión sistemática de la legislación laboral. En esa línea, Valenzuela y Mora (2009), en un informe de la Organización Internacional del Trabajo, destacan que el trabajo doméstico constituye una de las principales fuentes de empleo femenino, pero históricamente ha carecido de protección jurídica adecuada.

Por otro lado, el turismo ha sido concebido tradicionalmente como una política pública orientada al desarrollo económico y a la proyección internacional de la nación, más que como un derecho accesible a toda la ciudadanía. Esta visión siempre excluyó a los sectores populares y en particular a las trabajadoras domésticas, quienes por sus condiciones laborales precarias han estado limitadas en el acceso al ocio y al descanso, instancias fundamentales para la recuperación física y emocional. En este marco, Miranda Román (2006) señala que el tiempo libre y el ocio han sido históricamente reivindicados por los trabajadores no solo como espacios de recuperación física, sino también como esfera de realización personal, participación social y dignificación del sujeto trabajador.

En este sentido, Dumazedier (1968) identifica tres funciones fundamentales del ocio para el desarrollo individual: la de descanso, la recreación y el desarrollo personal, reafirmando así la relevancia del tiempo libre y, en particular, de la licencia anual como un derecho laboral indispensable, especialmente para los sectores más vulnerabilizados del mundo del trabajo.

En este contexto, el surgimiento del Turismo Social en Uruguay desde el año 2009 marca un cambio de paradigma: del turismo como privilegio al turismo como derecho social. Esta transformación se inscribe en una continuidad histórica que articula las conquistas laborales del batllismo con las políticas inclusivas impulsadas por los gobiernos progresistas en el siglo XXI.

Este trabajo propone analizar el acceso de las trabajadoras domésticas al Sistema Nacional de Turismo Social en Uruguay, entendiendo este instrumento como parte de una política social más amplia que busca democratizar el ocio y de consolidar derechos laborales, con el Estado como actor central en la promoción de justicia social y equidad. A partir de una lectura histórica que articula el legado batllista con sus pioneras

conquistas laborales, con las políticas del socialismo del siglo XXI, se indagará en qué medida estas iniciativas incluyen efectivamente a uno de los sectores laborales más olvidados.

Así, se busca contribuir a una reflexión crítica sobre las políticas públicas de inclusión social, el derecho al turismo y la visibilidad del trabajo doméstico en el Uruguay contemporáneo.

2. MARCO HISTÓRICO

El análisis del turismo en Uruguay requiere una comprensión de su evolución histórica, entrelazada con las políticas públicas, las transformaciones sociales y la construcción de un discurso en torno a su identidad como "país turístico". Según Campodónico, (2012), la política turística puede ser entendida como una herramienta implementada desde la administración pública, que no solo implica acciones del gobierno, sino también la forma en que se representa y comunica el turismo como valor cultural y social.

En este sentido, los inicios de la planificación turística en Uruguay pueden rastrearse hasta la labor de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) en la década de 1960, que ya reconocía el turismo como una actividad con doble valor: por un lado, económico - al dinamizar otros sectores y generar divisas - y por otro, social - al promover el intercambio cultural la integración nacional (Campodónico, 2012).

Este reconocimiento temprano del doble papel del turismo, tanto económico como social, sienta un precedente importante para el desarrollo posterior de las políticas turísticas en el país. Uruguay tiene una tradición política marcada por la construcción de un Estado social, con los primeros cimientos colocados por el batllismo a comienzos del siglo XX. La política llevada a cabo por el gobierno municipal, influenciado por el batllismo, impulsó transformaciones urbanas significativas, en estrecha relación con las políticas sociales y el énfasis en la cuestión laboral.

“La política llevada a cabo por el gobierno municipal, mayoritariamente afín al batllismo aún más allá de los períodos de presidencia de José Batlle y Ordoñez (1903- 1907 y 1911-1915) puede explicar parte de las transformaciones de la ciudad, en una relación de encastre con las políticas sociales, caracterizada por el énfasis en la cuestión laboral y los grandes cambios urbanos.” Campodónico (2012).

Bajo el liderazgo de José Batlle y Ordóñez, Uruguay desarrolló un modelo pionero en América Latina de ciudadanía social centrada en el trabajo, con reformas significativas como la Ley de las Ocho Horas (Ley N° 5.350, 1915) y la Ley de la Silla (Ley N1 6.102, 1918), así como avances en educación, laicidad y sufragio universal. Estas reformas consolidaron un modelo de ciudadanía social centrado en el trabajo como eje

articulador de los derechos. Sin embargo, a pesar de su carácter vanguardista, muchas de estas conquistas se limitaron al universo masculino, urbano e industrial.

El trabajo doméstico, altamente feminizado y de baja valoración social, quedó fuera de la mayoría de estos marcos legales, permaneciendo durante décadas en la informalidad y sin protección. Tras el impulso inicial batllista, las políticas sociales experimentaron un largo período de estancamiento a lo largo del siglo XX, con avances fragmentarios y escasa renovación normativa. Este escenario comenzó a cambiar de manera decisiva a partir del año 2005, cuando por primera vez en la historia asumió el gobierno nacional una fuerza política de izquierda: el Frente Amplio.

“En 2005, asume por primera vez en el país un gobierno de izquierda, el cual comienza a impulsar una serie de medidas de políticas públicas, tendientes a configurar un nuevo modelo de desarrollo fundado en la inclusión social con el objetivo de generar una estructura y dinámica productiva articulada con la sociedad a través de una mayor participación, integración y cohesión social. Durante este tiempo, el turismo receptivo llegó a uno de sus «picos» de cantidad de visitantes a nuestro país: dos millones y medio de visitantes en 1997, cifra que cayó a un millón y medio en el año 2003, comenzando nuevamente a recuperarse a partir del 2005.” Quintana (2017).

En el marco de un nuevo ciclo progresista y bajo la influencia de una visión integral de derechos, se impulsaron múltiples reformas orientadas a la equidad social, el fortalecimiento del Estado y la inclusión de colectivos históricamente relegados.

El cambio político de 2005 con la llegada del Frente Amplio trajo consigo una reactivación sin precedentes del derecho laboral (al decir de Raso Delgue “El derecho laboral estaba en la cresta de la ola”, 2015). Se restablecieron los Consejos de Salarios, se promovió la formalización de sectores excluidos, y se aprobó la Ley N° 18.065, que reconoce a las trabajadoras domésticas derechos laborales como la limitación de la jornada laboral, derecho al salario mínimo, licencias y protección social. Algo no menor, en Uruguay, el 19 de agosto fue declarado el Día de la Trabajadora Doméstica, es un feriado pago y no laborable para las trabajadoras del Grupo 21 de Servicio Doméstico.

En paralelo, se desarrolló una nueva generación de políticas sociales con enfoque de derechos, entre ellas el Turismo Social, implementado por el Ministerio de Turismo con el objetivo de democratizar el acceso al ocio, la recreación y el descanso. Dentro de este programa, se creó un subprograma específico para trabajadoras domésticas, reconociendo que este colectivo no solo requería inclusión laboral formal, sino también acceso a otras dimensiones de la ciudadanía social, como el tiempo libre.

De este modo, el nuevo ciclo progresista retomó —con sus propias particularidades y desafíos— la senda iniciada por el batllismo clásico, al colocar nuevamente en el centro del proyecto político la redistribución, el trabajo digno y la igualdad de acceso a los derechos sociales.

3. ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE TURISMO SOCIAL: ACCESO, OBJETIVOS E IMPACTO EN TRABAJADORAS DOMÉSTICAS

El análisis de las políticas públicas en turismo requiere comprender los instrumentos específicos que las conforman, dado que se trata de iniciativas con características diversas y, muchas veces, difíciles de comparar entre sí. Como sostiene Quintana, retomando a Velasco González (2004), “los instrumentos de la política turística son categorías que nos permiten ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación puestas en marcha por los mismos decisores. Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, y es su uso alternativo o simultáneo el que permite conocer las estrategias reales de la política” (Quintana, 2005). En ese sentido, el Programa de Turismo Social, impulsado por el Ministerio de Turismo de Uruguay, puede ser entendido como un instrumento que expresa una estrategia deliberada de inclusión y redistribución en el marco del nuevo modelo de política social inaugurado en 2005.

Este programa surge con el propósito de democratizar el acceso al ocio, la recreación y el descanso, concibiendo el turismo no solo como una actividad económica ni un privilegio de las clases medias y altas, sino como un derecho social que forma parte de una vida digna y plena. Inspirado en experiencias de turismo popular desarrolladas en otros países, el Programa de Turismo Social fue diseñado para llegar a sectores no antes contemplados, como personas mayores, jóvenes, personas con discapacidad, trabajadores de bajos ingresos y, de manera específica, trabajadoras domésticas.

En este marco, se implementó el subprograma “Turismo Social para trabajadoras domésticas, rurales y de la construcción”, una línea de acción que reconoce explícitamente el derecho al turismo como un derecho humano. Según la descripción oficial, “el Sistema Nacional de Turismo Social nace con el propósito de hacer accesible al mayor número de personas el disfrute del tiempo libre y la recreación, posibilitando el viaje a lugares turísticos de calidad y a precios accesibles. Es un proceso que aspira a que las personas que habitualmente no ejercen su derecho al turismo viajen en condiciones adecuadas de economía, accesibilidad, seguridad y comodidad; materializándose así, este, como un Derecho Humano.”

Este subprograma representa un hito en el reconocimiento simbólico y material de las trabajadoras domésticas como sujetas de derechos. Durante décadas, este colectivo ha permanecido en la informalidad,

con condiciones laborales precarias y sin acceso a los beneficios sociales garantizados a otros sectores. A través del programa, se organizan viajes subvencionados a distintos destinos del país, con transporte, alojamiento, alimentación y actividades recreativas incluidas o parcialmente financiadas. Para acceder, las beneficiarias deben estar registradas como trabajadoras activas en el Banco de Previsión Social (BPS), lo cual también opera como un incentivo a la formalización del empleo en el sector.

El impacto del programa va más allá del disfrute puntual de un viaje: implica el reconocimiento social del trabajo doméstico, visibiliza a estas mujeres como ciudadanas plenas, y promueve el acceso a dimensiones de la vida que históricamente les fueron negadas. Sin embargo, también presenta desafíos. El requisito de formalización deja fuera a muchas trabajadoras aún no registradas, especialmente en el interior del país; además, persisten barreras culturales e informativas, que dificultan el acceso a la política por parte de quienes desconocen su existencia o no se reconocen como destinatarias legítimas.

En definitiva, el Programa de Turismo Social, y en particular el subprograma dirigido a trabajadoras domésticas se inscribe en una lógica de políticas sociales con enfoque de derechos. Si bien no resuelve las múltiples desigualdades que atraviesan a este colectivo, constituye una herramienta relevante en la redefinición del bienestar, entendiendo que el tiempo libre, el ocio y el acceso a la recreación son parte de la construcción de una ciudadanía social más justa e inclusiva.

Desde su implementación, este subprograma ha permitido que cientos de trabajadoras participen de experiencias turísticas en muchos casos por primera vez en su vida. Su efecto trasciende el mero hecho de descansar, también constituye una forma de reconocimiento de derecho a un trabajo digno con un fuerte impacto social de su condición de trabajadoras con derechos que antes no tenían. En muchos casos, estas mujeres relatan la experiencia como una forma de validación personal y colectiva, al sentirse consideradas partes de una política estatal de inclusión.

Este logro no es un hecho aislado, sino que forma parte de un proceso más amplio de reconfiguración institucional y política del turismo en Uruguay. Como señala Quintana, “este período tuvo gran intensidad en cuanto a instrumentos organizativos. A la nueva institucionalidad —producto de sumarse a la cartera el área de Deportes—, se agregaron el restablecimiento de relaciones con la Organización Mundial del Turismo (OMT), el impulso al Consejo Nacional de Turismo, la institucionalización de los ámbitos de reuniones con los directores de turismo departamentales, la incorporación del Ministerio de Turismo al gabinete productivo del gobierno nacional y el impulso de los Conglomerados de Turismo realizado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con el apoyo del Ministerio de Turismo” (2017). Estas transformaciones institucionales dotaron de mayor capacidad de gestión al Estado, permitiendo que el Sistema Nacional de Turismo Social (SNTS) se consolidara como una herramienta efectiva de democratización del turismo.

Los relatos de beneficiarias también permiten dimensionar el alcance subjetivo de esta política. Tal como lo ilustra el periodista Gerardo Laborde (Xinhua, 12 de abril), “luego de 40 años de trabajo, una empleada doméstica uruguaya se sintió turista por primera vez al participar en el SNTS”. Este testimonio pone en evidencia el carácter profundamente excluyente que tuvo históricamente el acceso al turismo para sectores trabajadores, y cómo una política específica puede modificar esa realidad. Según el viceministro de Turismo, Benjamín Liberoff, “distintos organismos del Estado llevan adelante acciones para darle la oportunidad a todas las personas de hacer turismo”. Estas acciones se inscriben en una visión ampliada del derecho al ocio, consagrada normativamente en 2014 con la aprobación de la Ley de Turismo, que por primera vez en Uruguay establece que el turismo es un derecho humano. En palabras de la entonces ministra Liliam Kechichian, al lanzar la temporada 2019 del SNTS, esta política busca precisamente hacer efectivo ese derecho, integrando a sectores históricamente excluidos en la experiencia turística nacional.

En este marco, el subprograma para trabajadoras domésticas no solo garantiza el acceso al descanso, sino que interpela una estructura de desigualdades profundas —de género, clase y etnia— que han marcado al sector durante muchos años. Que una mujer pueda descansar, viajar, ocupar un lugar en un hotel y ser “atendida”, cuestiona roles tradicionales y refuerza su lugar como sujeta de derechos plenos, una conquista que no es menor en una sociedad aún atravesada por lógicas de jerarquía social y laboral.

El subprograma de Turismo Social para trabajadoras domésticas puede leerse como una expresión del nuevo paradigma de política social uruguayo, centrado en el derecho al bienestar más allá de la mera subsistencia. Se trata de un intento por incorporar el ocio y el disfrute como dimensiones legítimas de la vida digna, al tiempo que reconoce el valor de los sectores más excluidos como sujetos plenos de ciudadanía.

4. CONCLUSIONES

El análisis del Programa de Turismo Social, en particular del subprograma dirigido a trabajadoras domésticas, permite comprender cómo ciertas políticas públicas pueden operar como mecanismos de inclusión real y simbólica en contextos históricamente excluyentes. En este caso, el acceso al turismo trasciende el mero descanso o entretenimiento: se convierte en un dispositivo que interpela estructuras de desigualdad, reconociendo a estas trabajadoras como sujetas de derechos y ciudadanas plenas.

Este programa, desarrollado en el marco del ciclo progresista iniciado en 2005, reactiva y resignifica el legado de las primeras políticas sociales impulsadas por el batllismo, recuperando la noción de que el bienestar y la justicia social deben ser garantizados por el Estado. En esa línea, se articula con un modelo

de políticas sociales basado en el derecho al ocio y a la recreación como dimensiones fundamentales de la calidad de vida, más allá del empleo y la subsistencia.

El caso del turismo social para trabajadoras domésticas evidencia cómo una política pública puede generar efectos materiales (viajar, descansar, conocer el país), pero también simbólicos y subjetivos: sentirse reconocidas, valoradas, y parte de un proyecto colectivo. La experiencia de estas mujeres como "turistas por primera vez" refleja un quiebre con trayectorias laborales marcadas por la invisibilización y la desigualdad.

Sin embargo, también se identifican desafíos. La condición de formalización como requisito para acceder al programa deja fuera a un sector aún amplio de trabajadoras no registradas, lo que reproduce una de las barreras históricas del empleo doméstico (el alto porcentaje de informalidad). Además, persisten dificultades de difusión y acceso, especialmente en zonas del interior del país.

En definitiva, el programa de Turismo Social dirigido a trabajadoras domésticas constituye una política transformadora que, aunque no resuelve por sí sola las múltiples desigualdades que atraviesan al sector, sí contribuye significativamente a su visibilización y reconocimiento.

Se trata de un ejemplo concreto de cómo el Estado puede y debe intervenir para ampliar el ejercicio de la ciudadanía, incorporando nuevas dimensiones al concepto de derechos sociales, como el acceso al ocio y al descanso. A su vez, este programa encarna una continuidad histórica entre las primeras conquistas sociales del batllismo y las políticas inclusivas promovidas por el socialismo del siglo XXI, reafirmando el rol del Estado como garante de derechos, justicia y dignidad para las trabajadoras más postergadas.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cámara de Representantes. (1915). Ley N.º 5.350 de 17 de noviembre de 1915: Jornada laboral de ocho horas. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay.

Cámara de Representantes. (1918). Ley N.º 6.102 de 19 de octubre de 1918: Ley de la silla. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay.

Cámara de Representantes. (2008). Ley N.º 18.335 de 15 de agosto de 2008: Sistema Nacional Integrado de Salud. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay.

Campodónico, M. (2012). Turismo social en Uruguay: Una política de inclusión (Tesis de Maestría, Universidad de la República). Universidad de la República. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/18320>

Circulo de Periodistas de Turismo en Uruguay (CIPETUR). Accesible en: <https://www.cipetur.com/index.php/noticias/item/930-turismo-social-para-trabajadores-rurales-dom%C3%A9sticas-y-de-la-construcci%C3%B3n> . Consultado el 10/06/25

Da Cunha, N., & Campodónico, R. (2012). Uruguay: hacia la noción de país turístico. Estudio histórico 1930–1955. Anuario IEHS, 27, 331–367.

Dumazedier, J. (1968). El hombre y el ocio en 1985. En H. Janne et al. Civilización del ocio (pp.35 -68). Madrid: Guadarrama.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2009). Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente (M. E. Valenzuela & C. Mora, Eds.). Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.

Quintana, C. (2018). Uruguay: de la política de desarrollo turístico al desarrollo de la política turística (1986–2010). Montevideo: Universidad de la República, CSIC, Ediciones Universitarias.

Miranda Román, G. (2006). El tiempo libre y ocio reivindicado por los trabajadores. PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, vol.4 N°3, 301–326. Disponible en: <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2006.04.029>

UNESCO. (2015). Carta Internacional de la Educación Física, la Actividad Física y el Deporte. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Uruguay garantiza turismo para las personas de bajos recursos. Accesible en: https://spanish.xinhuanet.com/2019-04/13/c_137972838.htm - Consultado el 19/06/25

VALENZUELA Y MORA (2009) - Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente. OIT.

Artigo recebido: 28.07.2025

Artigo publicado em: 30.12.2025