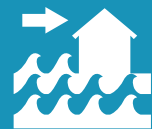


# NAP Costas

Plan Nacional de  
Adaptación Costera  
de Uruguay

Documento preparatorio

**Perspectiva de género en la adaptación  
costera al Cambio Climático**





## Resumen

Son diversos los factores a considerar para integrar este enfoque de género en un proceso de planificación de la adaptación, por lo que se recomienda que se considere que:

- la dependencia es un factor clave en la autonomía de tiempo de las mujeres y por lo tanto en su autonomía económica, ya que estas dedican gran parte de su jornada al cuidado de otro/as
- a mayor carga global de trabajo, menos serán las posibilidades de hacer frente a procesos de fortalecimiento de capacidades para prevenir impactos, así como la respuesta y la recomposición posterior a cada evento.
- a menor acceso a recursos económicos menor posibilidad de adaptar viviendas a condiciones climáticas adversas lo que coloca en mayor vulnerabilidad a hogares con un solo jefe/a y personas en dependencia, los que mayoritariamente son de mujeres a cargo
- las afectaciones en la salud de las personas pueden aumentar frente a eventos como olas de calor y/o frío, y esto repercute en las tareas de cuidado que en general son asumidas por las mujeres
- a mayor necesidad de movilidad con múltiples propósitos mayor es la exposición frente a situaciones de eventos extremos de origen climático, y por lo tanto puede aumentar el riesgo
- frente a episodios de desastre existe una mayor vulnerabilidad de las mujeres a abandonar sus empleos por la necesidad de quedarse en los campamentos transitorios organizando la vida cotidiana, velando por la integridad y necesidades de niñas, niños, adultos mayores y personas dependientes, mientras que los varones recuperan su actividad productiva con más facilidad (Andersen et al., 2020; Arenas-Ferriz, 2001).
- es necesario colocar en el centro del debate el vínculo entre la responsabilidad del estado, el mercado y las familias en relación al cuidado de las personas dependientes debido a que es un escenario productor y reproductor de desigualdades sociales.
- el debate debe asegurar la participación de las mujeres como protagonistas de este proceso, construyendo junto a ellas las alternativas de adaptación, debido a que cuentan con necesidades concretas y alternativas de respuestas específicas.

## Perspectiva de género en la adaptación costera al Cambio Climático

El cambio climático genera riesgos e impactos diferentes en los territorios y personas. El enfoque vigente de la comunidad científica reunida en el IPCC establece que el riesgo es multifactorial y que el impacto de los cambios se relacionará con el nivel de peligro de los eventos sobre determinada exposición y situación de vulnerabilidad que magnifican las desigualdades. (IPCC, AR5)

La comunidad internacional ha venido reconociendo que la dimensión de género debe ser abordada dado que hombres y mujeres se encuentran en situación diferencial debido a la posición que ocupan en la sociedad. En estos, las mujeres se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad pero a su vez poseen necesidades conocimientos y destrezas específicas que requieren políticas sensibles y capaces de transformar las desigualdades existentes.

*“El análisis del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático indica que los fenómenos climáticos golpearán con mayor fuerza a las regiones y a las personas más pobres, quienes cuentan con recursos limitados para hacer frente a los impactos de las frecuentes sequías, inundaciones y tempestades. El setenta por ciento de estos pobres son mujeres. Esto significa que las mujeres pobres pasarán apuros con los impactos del cambio climático. Sin embargo, también serán poderosos agentes de cambio (Aguilar, L. 2009)<sup>1</sup>.”*

La capacidad de adaptación al Cambio Climático, es según el IPCC, un componente de la vulnerabilidad, junto a la sensibilidad del entorno. Se vincula por lo tanto con las condiciones socioeconómicas de la población y el acceso a recursos múltiples. Requiere en las personas y comunidades del desarrollo de capacidades vinculadas, entre otras, a la educación, el acceso a información, conocimiento técnico y/o surgido desde la experiencia. Las vías de acceso a los recursos vinculados al conocimiento pueden ser múltiples, desde intercambio técnico, información desde múltiples medios de comunicación y la interacción social cotidiana, en las cuales las posibilidades de traducción y de priorización dependerán también de recursos de diverso orden.

Independientemente de cómo se decodifique la información, la capacidad de generar acciones concretas supone también el despliegue de recursos de diverso tipo, desde económicos a físicos para ejecutar los cambios, ambos constitutivos de la capacidad de agencia de las personas, y por lo tanto de autonomía para la toma de decisiones.

*“Por lo tanto es importante que las mujeres tengan un acceso equitativo al conocimiento, recursos y tecnología que son necesarios para influir en el cambio climático. De igual modo, es crucial que las mujeres puedan participar de forma más activa en las negociaciones que van dando forma al nuevo acuerdo integral sobre cambio climático.” (Aguilar, L. 2009)<sup>2</sup>*

De esta forma las políticas de respuesta al cambio climático que responden a las cuestiones de género generan doble beneficio, atienden los asuntos de cambio climático mientras promueven mayor igualdad, generando un efecto sinérgico ya que aseguran la diversidad de perspectivas y experiencias que se requieren. Para que las mujeres puedan constituirse como agentes de cambio es necesario fortalecer su participación en la planificación y la toma de decisiones, así como en las medidas de implementación que influyen

---

<sup>1</sup> Manual Cambio Climático y Género. Lorena Aguilar, 2009. UICN

<sup>2</sup> Idem

en el cambio climático. Su percepción de impactos debe estar contemplada en la respuesta, así como sus necesidades específicas atendidas en el diseño de políticas.

### La vulnerabilidad y el género frente al cambio climático

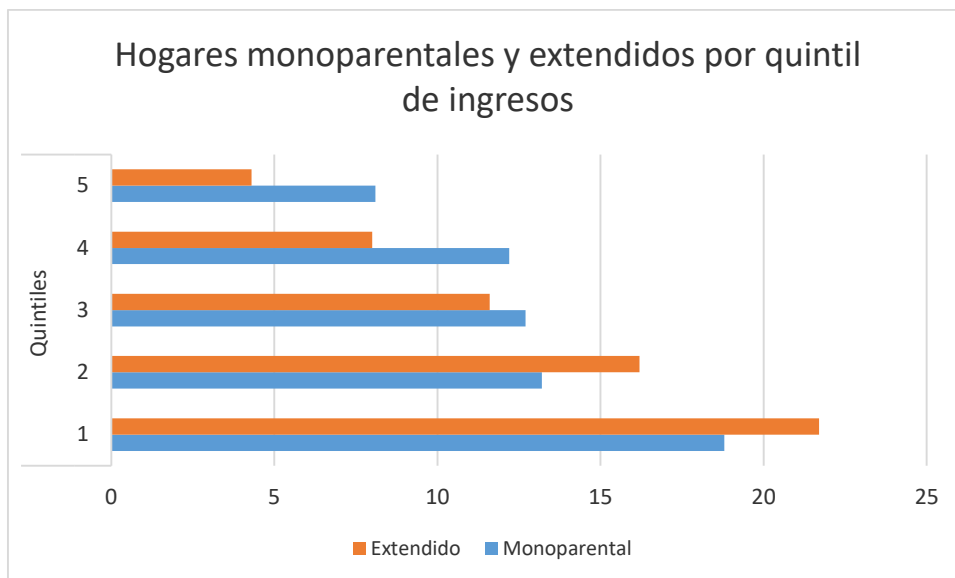
La perspectiva de género adquiere relevancia ya que esta condición coloca mujeres y hombres en desigualdad para acceder a los recursos necesarios para desarrollar capacidad de adaptación. La carga global de trabajo de las mujeres es un factor clave en la falta de autonomía y por lo tanto en el acceso a múltiples recursos que operan en el desarrollo de capacidades de respuesta al cambio climático, incidiendo sobre la vulnerabilidad relativa de las mismas. El relación al empleo, la menor remuneración en relación al precio hora, y la cantidad de tiempo destinado al trabajo no remunerado repercuten en menores ingresos netos, dificultando sus posibilidades de desarrollo y acceso a otros recursos relevantes para la capacidad de respuesta, entre otros factores.

#### Cuadro 1: Desigualdades de género en Indicadores sociales y mercado laboral<sup>3</sup>

- Las tasas de actividad y de empleo femeninas continúan siendo menores que las masculinas. La evolución 2006-2017 muestra valores constantes en el caso de los varones y un leve aumento en caso de las mujeres, si bien la tasa de desempleo femenina continúa superando la masculina.
- Del total de personas ocupadas 54,7% son varones y 45,3% mujeres y se registra una clara distribución entre las ramas, en función del sexo. Así aquellas fuertemente masculinizadas se componen del agro, pesca, caza y explotación de minas o canteras, transporte y construcción, mientras que las feminizadas incluyen enseñanza, servicios sociales y de salud y actividades de los hogares como empleadores.
- Las mujeres perciben 94,1% de los ingresos laborales por hora de lo que perciben los varones. **Al considerar el ingreso total, ellas reciben en promedio 73,7% de lo que reciben los varones. La diferencia en dichas brechas responde a que en promedio, las mujeres trabajan remuneradamente menos horas que los varones, producto de la alta carga de trabajo no remunerado que asumen.**
- La **pobreza medida a partir del método combinado de ingresos, registra importantes diferencias por sexo, particularmente en lo que refiere a la condición de pobreza invisible (3,4% para los varones y 12,0% para las mujeres).**

A nivel país las cifras demuestran que el tipo de hogar es un factor que se relaciona con los ingresos del hogar, con una tendencia a la disminución relativa de la proporción de hogares monoparentales y extendidos a medida que aumentan los ingresos en el hogar. A nivel país los hogares monoparentales con jefatura femenina son el 11.1% del país, siendo el 1.8% de jefatura masculina, indicando que frente a la existencia de un solo adulto en el hogar las personas dependientes como niño/as y adultos mayores quedan a carga de mujeres en la gran mayoría de los casos.

<sup>3</sup> Total país. Sistema de Información de Género Inmujeres-MIDES [www.inmujeres.gub.uy](http://www.inmujeres.gub.uy)  
[sig@mides.gub.uy](mailto:sig@mides.gub.uy)



Fuente: INE Encuesta Continua de Hogares

Organismo productor del dato: Ministerio de Desarrollo Social

Existen diferentes situaciones de vulnerabilidad entre los hogares monoparentales producto del cruce entre dimensiones y discriminaciones múltiples. A su vez, la edad de la jefa, ascendencia étnica, o presencia de discapacidad operan como otras dimensiones que se intersectan generando situaciones más desfavorables. Los indicadores de género son amplios y abordan diferentes dimensiones de la desigualdad, en este caso se trata de señalar un aspecto de la misma, basado en que la mayor carga de trabajo global repercute en pobreza de tiempo fundamentalmente para las mujeres jefas de hogar con hijos y/o adultos a cargo. Esta pobreza de tiempo actúa sobre su autonomía física y autonomía económica, son más vulnerables frente a la pobreza y por lo tanto su capacidad de respuesta frente al cambio climático será desigual.

#### Cuadro 2: Desigualdades de género en Indicadores sociales y composición del hogar<sup>4</sup>

- **Los hogares extendidos y compuestos, así como los monoparentales femeninos son los que registran mayores niveles de incidencia de la pobreza, pero presentan mejoras sustanciales al analizar la evolución entre los años 2006-2017**
- **La proporción de niños y niñas menores de 3 años que asisten a centros educativos es 33,8% para quienes viven en hogares no pobres y 26,9% viven en hogares pobres. En niños y niñas de 4 y 5 años, los valores se sitúan en 95,2% y 89,1% respectivamente. La brecha más acentuada se registra entre quienes tienen 3 años de edad, ya que el porcentaje de asistencia es 21 puntos porcentuales mayor para quienes viven en hogares no pobres respecto a niños y niñas que viven en hogares pobres.**
- **La incidencia de la pobreza aumenta sustancialmente en los hogares con presencia de menores en el hogar, en particular, con menores de 4 años. En estos hogares si bien se ha dado una importante reducción del porcentaje de**

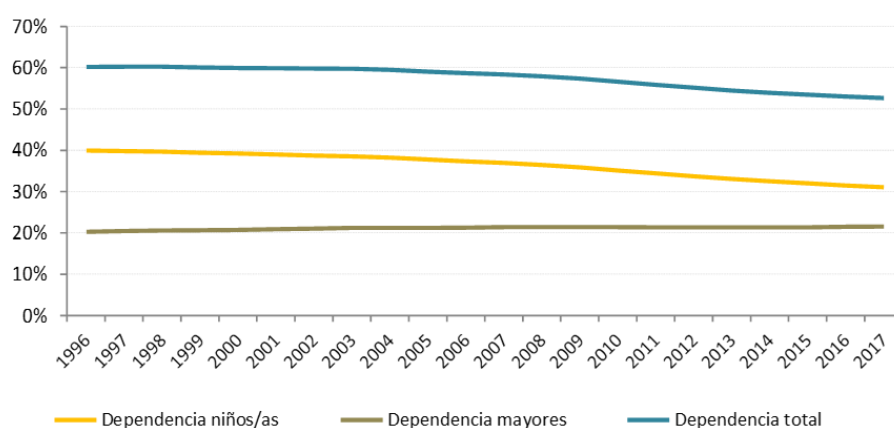
<sup>4</sup> Total país. Sistema de Información de Género Inmujeres-MIDES [www.inmujeres.gub.uy](http://www.inmujeres.gub.uy)  
[sig@mides.gub.uy](mailto:sig@mides.gub.uy)

***pobreza, el porcentaje continúa siendo elevado y mayor que el promedio de hogares pobres. Los hogares monoparentales femeninos con menores de 4 años en el hogar, en 2017 43,5% están en condición de pobreza, mientras para el total de los hogares el porcentaje era de 5,2%.***

La relación de dependencia impacta sobre aquellas que no tendrán oportunidad, aunque lo deseen, de incorporarse al mundo del trabajo; que no podrán desarrollarse plenamente y aportar sus capacidades al conjunto de la sociedad, porque aún el acceso a los servicios no está pensado desde esta perspectiva. A medida que los ingresos se elevan, hay una mayor contratación de servicios de cuidado privados (preescolar, salud, educación primaria, emergencia móvil y servicio doméstico). Pero, la contratación de servicio doméstico está más relegada a los hogares con ingresos altos y muy altos dentro de los hogares con niños/as de 0-12 años.<sup>5</sup>

El gráfico a continuación expresa que más del 50% de los hogares uruguayos presentan relaciones de dependencia:<sup>6</sup>

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DEPENDENCIA TOTAL, DE PERSONAS MENORES DE 14 Y MAYORES DE 65 AÑOS. TOTAL PAÍS, 1996-2017



Fuente: SIG-Inmujeres, MIDES en base a ECH 1996-2017, INE

El cuidado a las personas en relación de dependencia son todas las actividades donde la fuerza de trabajo es reproducida y mantenida, incluyendo todas aquellas actividades que involucran las tareas de cocina y limpieza, el mantenimiento general del hogar y el cuidado de los/as niños/as, los enfermos y las personas con discapacidad. Desde este enfoque la investigación y el debate, responden a una necesidad frente al profundo impacto en la vida cotidiana de cada una de las mujeres, que asumen en muchos casos con “naturalidad” el ser las “cuidadoras”.<sup>7</sup> Estas tareas como el cuidado de niños y niñas, la salud y la ocupación por la transmisión de habilidades se vuelven tan centrales como la alimentación o la vivienda. En la medida de que son claves para la supervivencia humana, es preciso colocarlas en el centro del análisis frente a medidas de adaptación al cambio climático, debido a que en un contexto de presiones como

<sup>5</sup> Salvador, S. 2009. Cuadernos Inmujeres.

<sup>6</sup> El índice de dependencia total es la relación entre la cantidad de personas dependientes (65 y más, y menores de 14) y la población no dependiente (de 15 a 64 años) por 100. El índice de dependencia de niños y niñas es la relación entre la cantidad de personas de 0 a 14 y la población no dependiente (15 a 64 años). El índice de dependencia de personas mayores es la relación entre la cantidad de personas mayores (65 y más) y la población no dependiente (de 15 a 64 años).

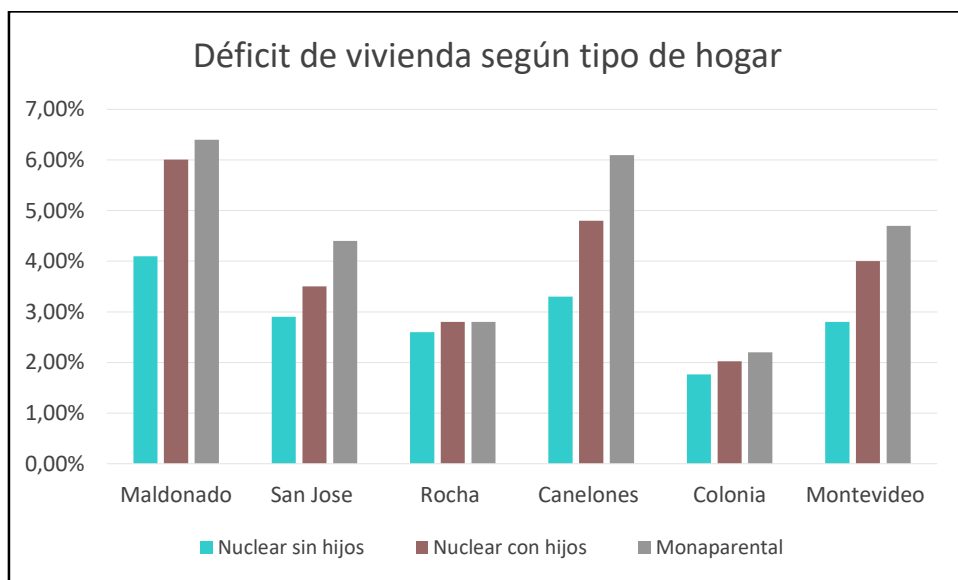
<sup>7</sup> Salvador, S. 2009. Cuadernos Inmujeres.

olas de calor, frío, inundaciones y eventos extremos de lluvia y viento se torna más acuciante su reconocimiento y respuesta.

## Vivienda

Dentro de la multidimensional de la vulnerabilidad, la vivienda es un factor a atender en relación a la respuesta al cambio climático, dado que es parte sustantiva de las condiciones ambientales de un hogar y se relaciona con el acceso a recursos económicos, educativos, materiales, entre otros. La capacidad de resistir a eventos extremos, la inercia térmica, la ventilación, la aislación, así como la cantidad de personas que habitan un hogar repercuten entre otros en la salud de las personas, por lo cual la posibilidad de modificarla y adaptarla a mejores condiciones debe ser considerada.

Si se realiza un cruce de conjunto de viviendas que contienen vulnerabilidades como no contar con permiso de propietario y/o habitan viviendas consideradas deficitarias por materiales en paredes, techos y pisos (si bien la tenencia de la vivienda es segura); sumado a hogares que comparten la vivienda con otro hogar (que ni son ocupantes sin permiso del propietario ni habitan viviendas deficitarias por materiales); con tipos de hogar se refuerza el concepto de déficit en familias con presencia de hijos y más aún con jefatura monoparental.



Fuente: elaboración propia en base a base de datos DINAVI/MVOTMA

En un contexto de amenazas y presiones climáticas que afecten la salud de las personas, fundamentalmente infancia y adultos mayores, podemos proyectar un impacto relativo mayor en estos hogares junto a una mayor dificultad para la recuperación.

Los hogares monoparentales (un solo jefe/jefa e hijos) se presentan como un tipo de hogar con más déficit habitacional que otros, seguido del tipo nuclear con hijos. Esto puede estar indicando que se dificulta la situación cuando la jefatura es monoparental, lo que coincide refuerza el concepto vinculado a los impactos de la pobreza de tiempo en la autonomía económica de las personas con relaciones de dependencia.



## Movilidad

Otra dimensión a analizar es la referida a movilidad, es decir el conjunto de trayectorias y medios que las personas se dan para trasladarse. Los patrones de movilidad de hombres y mujeres son diferentes siendo trayectorias más orientadas a un patrón trabajo-casa en el caso de los hombres y más diversas en el caso de las mujeres. Recientes estudios dan cuenta de que Uruguay, sobre todo en las zonas urbanas, sigue el mismo comportamiento de la región. Las mujeres tienen a usar más el colectivo y realizan trayectorias multipropósito, donde el conjunto de actividades vinculadas al cuidado, como acompañamiento de personas en situación de dependencia a centros educativos, servicios de salud, recreación forman parte de la rutina y generan un mayor tiempo dedicado a traslados. Las zonas o recorridos donde circulan las personas en su vida cotidiana, los trayectos hacia los múltiples destinos son los lugares de mayor exposición frente a eventos extremos por lo que el riesgo de transitar afecta en forma diferencial a las personas según estos patrones.

## Participación y percepción social

Políticas públicas sensibles y responsivas a las desigualdades de género suponen integrar esta dimensión desde el inicio, en todas las etapas, de forma participativa, **desde el estado inicial de todo el proceso de formulación de las políticas públicas. Asegurar que las necesidades y opiniones de las mujeres sea considerada permitirá que estas no aparezcan sólo como más vulnerables sino que se conformen como agentes de cambio.**

*“El mundo ha venido reconociendo cada día más que mujeres y hombres viven la experiencia del cambio climático de manera diferente, y que las desigualdades de género disminuyen la capacidad de las mujeres para hacerles frente. También se ha ido reconociendo que las mujeres son gestoras importantes de cambio y poseedoras de conocimiento y destrezas importantes para todo lo relacionado con la mitigación, adaptación y reducción de riesgos frente al cambio climático, lo cual las convierte en actoras cruciales en esta área. En consecuencia, existe una necesidad apremiante de adoptar un enfoque sensible al género en la formulación de políticas y programas sobre cambio climático.” (Aguilar, L. 2009)<sup>8</sup>*

Las políticas de adaptación requieren de la participación de todas las personas que habitan los territorios. Cada zona, área, contexto es conocida y comprendida por sus habitantes y son las personas las que deben involucrarse en los procesos de cambio que supone la adaptación al cambio climático.

El proceso de planificación del Plan Nacional de Adaptación en Costas realizó instancias de consulta a la población, de forma de recoger su percepción sobre los impactos y las respuestas que se consideran pertinentes, promoviendo la participación y voz de las mujeres.

En este marco se realizaron dos talleres de consulta a la población en Atlántida - Canelones y Piriápolis – Maldonado en el año 2019. En dichos talleres de consulta se pudo determinar que la población percibe cambios en variables climáticas y oceánicas mediante dos técnicas, formulario de percepción de cambios a través de un formulario autoadministrado y mapeo de riesgos. En este último caso se estimuló a la identificación de impactos concretos, según el

---

<sup>8</sup> Manual Cambio Climático y Género. Lorena Aguilar, 2009. UICN

género y las generaciones en un territorio anclado. De esta forma se estimula a las personas a que se piensen, como a las otras, en su afectación directa. Para identificar la percepción de riesgos se propusieron algunas presiones o amenazas de origen hidro-meteorológico, y se le consultó a las y los participantes acerca de su exposición a las mismas, y el grado de vulnerabilidad así como posibles impactos en el territorio que habitan.

Se convocó a la ciudadanía en general poniendo especial énfasis en la participación de personas provenientes tanto del sector público, como privado, sociedad civil y estudiantes. Como primera constatación se debe expresar que en ambos talleres participaron más mujeres que hombres, aspecto que también se vio reflejado en la mayoría de los grupos de trabajo, así como un porcentaje relevante de jóvenes en la localidad de Atlántida, donde estos alcanzaron el 20% del total.

Un aspecto es que aquellos grupos de trabajo integrados mayoritariamente por representantes institucionales fueron los que contaron con un balance mayor de género, mientras que el resto de los grupos provenientes de sociedad civil y/o ciudadanía en general la participación fue mayoritariamente de mujeres.

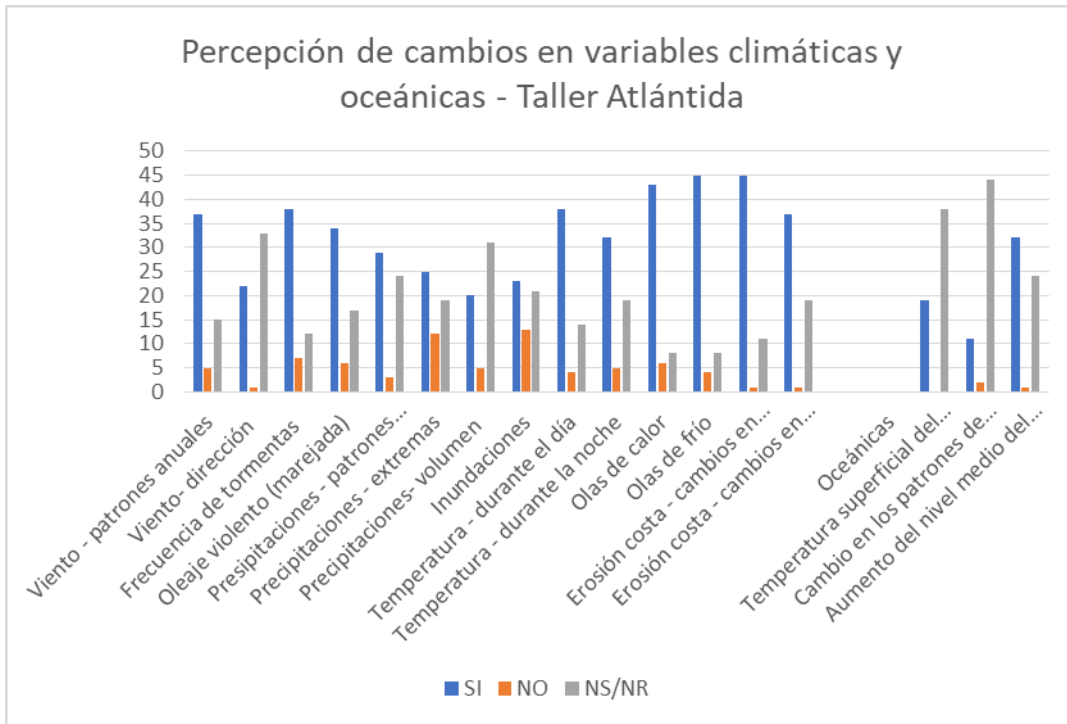
En relación a los impactos identificados en la dinámica de mapeo de riesgos, se perciben Inundación por Pluviales y anegamientos, cambios en la Cambios Dinámica Costera por erosión, pérdida de playa, desplazamientos de dunas; afectaciones a la infraestructura, sociales y económicas de diverso orden, que se identificaron por las y los participantes sobre el territorio específico. Cabe mencionar que aquellos grupos de trabajo con mayor presencia institucional, los que a su vez tenían una proporción relevante de participación de varones, fue donde la percepción de los cambios en las dinámicas costeras fue mayor; en el resto de los grupos con una mayor presencia de mujeres hay más amplitud de categorías para los tipos de impactos percibidos.<sup>9</sup>

### **Percepción**

En relación a la consulta de percepción en base a una lista cerrada de cambios, en la localidad de Atlántida-Canelones, tal como expresan las gráficas a continuación, el viento, temperatura, olas de calor, frío, erosión costera son las que presentan mayor nivel de percepción de cambio, mientras que las que generan mayor nivel de incertidumbre (respuestas ns/nr) son las oceánicas referidas a temperatura superficial del océano, cambio en los patrones de corrientes y aumento del nivel medio del mar.

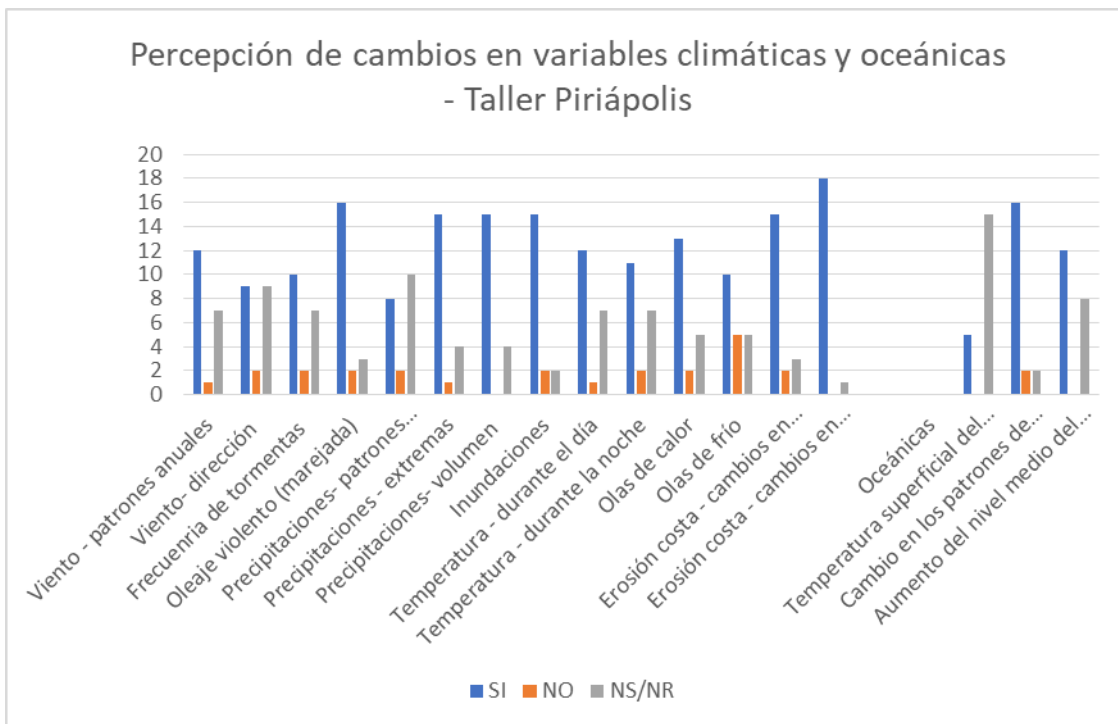
---

<sup>9</sup> VER ANEXO I



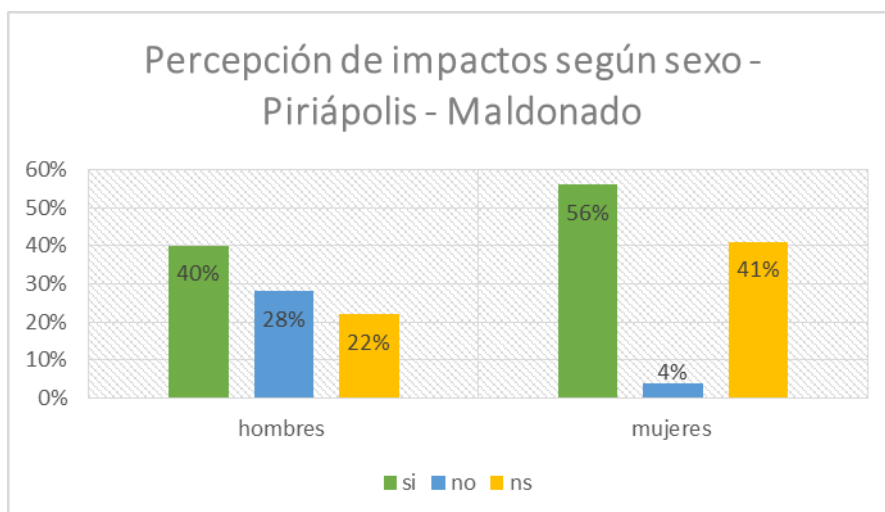
Fuente: Sistematización propia a partir de formulario auto-administrado

Por otra parte en Piriápolis – Maldonado hay una relación más homogénea entre las variables observadas de cambio con una mayor percepción de la erosión costera, marejada y del cambio en los patrones de corrientes oceánicas, consistentemente con las precipitaciones y las inundaciones, generándose la mayor incertidumbre en relación a la temperatura superficial del océano.

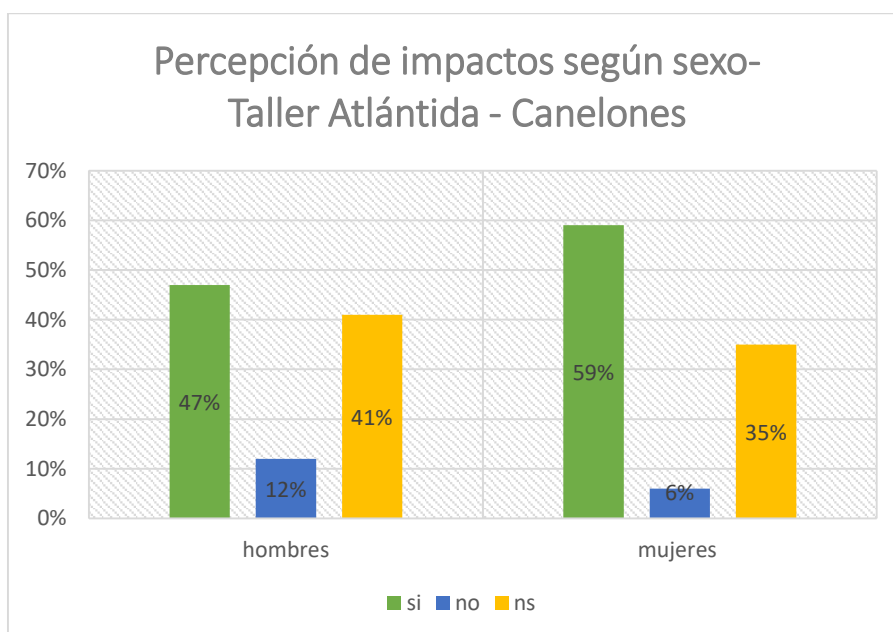


Fuente: Sistematización propia a partir de formulario auto-administrado

En estos talleres población concreta hay una mayor disposición de los hombres a contestar en forma binaria, y en las mujeres a aceptar más la duda o incertidumbre en relación a la percepción de cambios. Se observa para ambas localidades que las mujeres expresaron una mayor percepción de cambios, con una tendencia en ambas localidades a menos respuestas negativas que los hombres, aspecto marcado más fuertemente en Piriápolis. Esta observación mantiene relación con lo identificado en la dinámica de mapeo de riesgos descrita anteriormente.

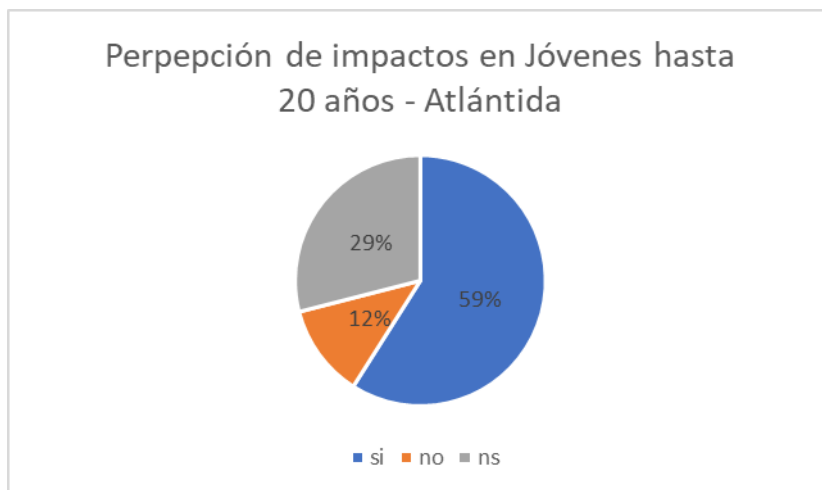


Fuente: elaboración propia a partir de formulario auto-administrado



Fuente: elaboración propia a partir de formulario auto-administrado

En Atlántida- Canelones se contó con la presencia de un 37% de jóvenes entre 12 y 20 años, los que presentan una percepción de cambios en el 59% de las variables consultadas, lo que expresa que este grupo reconoce los mismos en forma similar que el conjunto de participantes.



El conjunto de impactos identificados a través del mapeo contiene tanto de nivel general como aquellos que hacen a la modificación de la vida cotidiana de las personas con foco en las vulnerabilidades diferenciales:

*“Con el anegamiento, las personas mayores tienen mayores problemas de acceso a la vivienda y servicios”.*

*“Construcciones más precarias, más expuestas a frío o calor”.*

*“Todos son afectados pero pienso que niños, mujeres y adultos mayores son los más afectados”*

*“Hay muchos niños en situación de pobreza”*

*“Es una de las zonas más vulnerables desde lo socioeconómico y educativo de todo el municipio. Mucha gente depende del trabajo que genera en torno al turismo de la zona.”*

La consulta a la población refleja que en estas instancias han participado más mujeres que hombres, estando estos más circunscriptos a su tarea laboral. En esa línea se observa que sus percepciones de riesgos están más orientadas a la gestión pública, mientras que entre las mujeres el tipo de impactos recogidos es más amplio. Esta constatación refuerza la concepción de que la percepción se encuentra mediada por priorizaciones que se relacionan con los roles, tareas, compromisos asumidos y por lo tanto es factible que hombres y mujeres presenten respuestas que pueden diferir, lo que refuerza el concepto de la necesaria equidad en la jerarquización de la voz de ellos y ellas.