

**Procesos y mecanismos  
de inclusión de las mujeres  
indígenas en la gestión local.  
El Presupuesto Participativo  
de Cotacachi**

**Processes and mechanisms  
for the inclusion of indigenous  
women in local management.  
Cotacachi Participatory Budget**

I Distinción del Observatorio Internacional  
de la Democracia Participativa  
I International Observatory  
of Participatory Democracy Distinction

# I Distinción OIDP

## “Buena práctica en participación ciudadana”

El Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP) les presenta la experiencia de la ciudad de Cotacachi “Procesos y mecanismos de inclusión de las mujeres indígenas en la gestión local”. La experiencia ha sido elegida, por el jurado internacional, como merecedora de la I Distinción OIDP “Buena Práctica en Participación Ciudadana”.

El OIDP es una red internacional de ciudades y asociaciones que impulsan la democracia participativa y una de nuestras actividades es la Distinción OIDP, que pretende incentivar la puesta en práctica de experiencias innovadoras en el ámbito local y difundir aquellas prácticas que favorecen la participación e implicación de la ciudadanía en los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas.

El jurado, formado por representantes de administraciones locales y universidades, se ha responsabilizado por la proposición de la experiencia que creían merecedora de la Distinción basados en una serie de criterios. Entre estos factores estaban las principales aspiraciones de los que impulsamos experiencias participativas, como la obtención de mayores cuotas de igualdad, la innovación, la corresponsabilidad de los diversos actores, el fortalecimiento de la ciudadanía, y la eficacia y la transparencia de la gestión pública.

En el contenido de las próximas páginas hemos intentado reflejar los aspectos más importantes de esta experiencia y que esperamos que nos pueda ayudar, inspirándonos y aportando elementos para la continua mejora que llevamos a cabo en nuestras democracias locales.

**Secretaría Técnica del Observatorio Internacional de Democracia Participativa**  
Ajuntament de Barcelona

# El Presupuesto Participativo como herramienta para la consolidación de la Democracia Participativa en Cotacachi

La experiencia organizativa del pueblo multiétnico de Cotacachi, que se inicia el 10 de agosto de 1996, el grado de conciencia social de los ciudadanos/as sobre sus derechos y responsabilidades, y la apuesta al Nuevo Modelo de Desarrollo Local, cuyas bases son la Participación Ciudadana, la Planificación, la Transparencia y la Autogestión, ha permitido impulsar desde el año 2000 un proceso de construcción y elaboración del Presupuesto de Inversiones Municipales en forma participativa, teniendo como principios generales: la equidad, eficiencia administrativa, solidaridad y reciprocidad.

El Presupuesto Participativo, en el Modelo de Gobierno Local, se ha convertido en una herramienta estratégica, para materializar las ideas y la visión de construir el Nuevo Municipio de Cotacachi, en base al diálogo intercultural, y la búsqueda de consensos entre los actores sociales y las autoridades municipales, para la implementación de las líneas directrices y políticas del Plan de Desarrollo Cantonal.

Este proceso social y técnico de priorización y negociación pública de obras y proyectos es un verdadero ejercicio para la consolidación de la Democracia Participativa, que demanda voluntad política, capacidad de gestión social y técnica, organización, honestidad y transparencia de todos los actores.

El Presupuesto Participativo fortalece la unidad del pueblo organizado con el Municipio para emprender una Gestión Alternativa Compartida.

El ejercicio de elaboración del Presupuesto Participativo, nos ha permitido profundizar las relaciones entre las Organizaciones Sociales como la Federación de Barrios, la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi -UNORCAC-, las Juntas Parroquiales, la Coordinadora de Niños y Jóvenes, la Coordinadora de Mujeres, la Asamblea de Unidad Cantonal y el Municipio de Cotacachi.

La riqueza fundamental de este proceso es el mayor involucramiento de la ciudadanía en la ejecución del Plan de Desarrollo Cantonal y la consolidación de la Democracia Participativa con transparencia y compromiso social, como es el caso de la incorporación activa de las Organizaciones de Mujeres de las Zonas: Urbana, Andina y Subtropical - Intag, y en especial de las mujeres indígenas que en una dinámica renovada contribuyen al cumplimiento de los principios de equidad, solidaridad y reciprocidad, de la metodología del Presupuesto Participativo.

Con esta nueva forma de gestión se han obtenido grandes oportunidades y ventajas para el desarrollo cantonal, puesto que por una parte se benefician los ciudadanos/as quienes se convierten en protagonistas de la gestión pública, lográndose la ejecución de varios programas y proyectos de desarrollo social y humano, como los de la Salud, Educación, Alfabetización, Post - Alfabetización. Y por otra parte, el Municipio se beneficia, logrando una mayor eficacia y optimización de los recursos humanos y económicos, objetivo del Nuevo Modelo de Gestión como un verdadero Gobierno Local, que tiene como eje principal el desarrollo integral del ser humano.

Esta innovadora forma de gestión pública construida en forma participativa tiene ya una vigencia de diez años, y cuenta con un amplio reconocimiento nacional e internacional, por su transparencia y sus resultados que, más allá de solucionar problemas de infraestructura física, ha permitido construir una nueva sociedad, dando énfasis a la familia, a la comunidad y al ser humano. Mientras a nivel nacional la crisis política, económica y moral de la democracia representativa se profundiza, hemos comprobado que nuestra experiencia de construcción de la Democracia Participativa nos permite caminar en un franco proceso de desarrollo integral en base a la gobernabilidad que autoridades, líderes y lideresas y los ciudadanos/as organizados/as hemos creado.

**Econ. Auki Tituaña Males**  
Alcalde de Cotacachi  
Cotacachimanta Jatun Pushak

Alcanzar una sociedad justa y equitativa solo es posible con la construcción de bases sólidas que incluyan permanentemente políticas públicas, sociales, económicas, ambientales y administrativas dentro de un marco jurídico donde prevalezcan los derechos humanos de las mujeres, especialmente de las del sector rural.

A las mujeres indígenas, que son tradicionalmente las actrices centrales del quehacer de la comunidad pero siempre bajo la sombra de sus compañeros, dentro del sistema hegemónico imperante se les ha asignado un rol reproductivo, ligado al trabajo cotidiano del hogar y a la crianza de animales menores, tareas que no son reconocidas ni remuneradas y refuerzan la desigualdad de género y de oportunidades de superación.

Más allá de ese rol ancestral y dentro del marco de las aspiraciones humanas, amplios sectores de la población rural femenina han visto posicionarse paulatinamente a sus compañeras en ámbitos de toma de decisiones claves. A pesar de estar dedicadas a sus actividades cotidianas, las mujeres indígenas han acompañado estos procesos en forma invisible, pero seguras de que se producirán cambios de actitud en sus compañeros y en la sociedad.

La participación activa de la mujer cotacacheña, dentro del quehacer y ejercicio ciudadano adquiere relevancia desde el año 1996, con el triunfo electoral del Econ. Auki Tituaña Males, quien con su voluntad política logra junto a la sociedad civil organizada en la Asamblea de Unidad Cantonal, diseñar un nuevo modelo de gestión que incluye a todos los sectores organizados del Cantón y especialmente a las mujeres, en la toma de decisiones para el desarrollo local.

En las Primeras Asambleas de Unidad Cantonal, las mujeres participamos de forma individual, pero el mismo proceso nos motivó a organizarnos, por lo que a partir de la Sexta Asamblea de Unidad Cantonal, se conformaron las Coordinadoras de Mujeres de las tres zonas: Urbana, Andina y Subtropical, que pasan a ser parte de la estructura orgánica del Consejo Superior de Desarrollo y Gestión de la Asamblea de Unidad Cantonal, y que están sustentadas en los principios de solidaridad, respeto a las autonomías y tolerancia a la diversidad cultural y étnica.

A la par del proceso de inclusión de la mujer en el proceso de participación ciudadana, el Concejo Municipal, a través de las Concejalas Indígenas y Blanco Mestizas, impulsamos junto a la sociedad civil la creación de la Comisión de la Mujer y la Familia, bajo Ordenanza Municipal, que está vigente desde el 12 de diciembre del 2001, instancia legal encargada de promover y promocionar las políticas de género tendientes al cumplimiento de los derechos de las mujeres, legitimándonos de esta manera tanto a nivel institucional y ciudadano.

En este marco la participación de las mujeres es cada vez más activa y propositiva, logrando un empoderamiento y apropiación del proceso, lo cual ha permitido que podamos liderar instancias organizativas que se consideraban exclusivas de los hombres, asumiendo dignidades tales como: Concejalas, Presidentas de Comités Intersectoriales, Presidentas de Cabildos, Presidentas de Barrios, Presidentas de Comités de Usuarías de Juntas de Agua, Promotoras de Salud, Directoras y Jefas Departamentales

Además, hemos aportado a la construcción del Plan de Desarrollo Cantonal, del Plan Cantonal de Salud, del Plan de Gestión Ambiental, de los Planes Parroquiales, de los Planes Comunitarios, y de programas y proyectos encaminados a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y sus familias.

Con la implementación del Proceso de Presupuesto Participativo, en el año 2000, las mujeres organizadas tuvimos la oportunidad de conocer la estructura del presupuesto municipal e intervenir en la distribución equitativa y solidaria de los recursos económicos, de acuerdo a la priorización de nuestras necesidades específicas, visibilizadas en proyectos y programas de desarrollo integral, con enfoque de género, generación - étnico cultural, en base al objetivo general, las líneas directrices y políticas del Plan de Desarrollo Cantonal, enmarcadas en los derechos universales de las mujeres, con visión futurista y de consolidación de la democracia participativa que vive Cotacachi y que tiene reconocimiento nacional e internacional

Como pioneras del cambio que Cotacachi ha logrado en ésta década, nos comprometemos a seguir contribuyendo al desarrollo social, cultural, económico, turístico, ambiental, con equidad.

**Dra. Mariana Sarzosa**  
Concejala de Cotacachi  
Presidenta Comisión la Mujer y la Familia

## Voluntad Política Participación Ciudadana e Inclusión



# Procesos y mecanismos de inclusión de las mujeres indígenas en la gestión local

## Municipio de Cotacachi, Ecuador

Elaboración:  
**Jaime Vásconez**  
CIGU, Centro Internacional de Gestión Urbana  
Quito Ecuador

**Rodica Meyer**  
Asesora de participación ciudadana y presupuesto participativo del Municipio de Cotacachi  
Centro Internacional de la Migración y Desarrollo  
Cotacachi, Ecuador



## El contexto

Cotacachi está en la Provincia de Imbabura, en la República del Ecuador. Su territorio (1.809 Km<sup>2</sup>) está atravesado por los Andes, lo que genera una zona subtropical, hasta los 1.600 metros y una andina, de mesetas y valles que superan esa altitud. Tiene 37.254 habitantes, de los cuales el 20% residen en el área urbana y el 80% en la rural. La multiplicidad étnica y cultural es característica de este municipio: El 60% de la población es indígena quechua; el 35% blanco-mestizo y el 5% afro-ecuatoriano. La economía local se basa en la agricultura; la manufactura, la artesanía, el comercio y los servicios también tienen relevancia. Es un cantón pobre, en el que la mayoría de la población tiene una economía de subsistencia.

El municipio tiene un presupuesto de 3 millones de dólares anuales (alrededor de 40 dólares por habitante por año). Está presidido por un Alcalde y siete concejales de elección popular. Sus competencias son la provisión de los servicios básicos, la promoción del desarrollo y la administración del territorio cantonal. Hasta hace poco ha sido administrado por la comunidad

blanco-mestiza, ya que la mayoría indígena ha sido políticamente subordinada, económicamente pauperizada y socialmente excluida.

En 1996 fue electo Alcalde el Economista Auki Tituaña, de la comunidad indígena del Cantón. Reelecto en el 2000 y nuevamente en el 2004, ha establecido un modelo de gestión de amplia participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Su propuesta es la construcción de la unidad dentro de la diversidad étnica y cultural, inspirándose en la tradición ancestral andina.

En 1996 se institucionalizó la Asamblea de la Unidad Cantonal, que articuló todas las organizaciones sociales de Cotacachi, formuló el Plan de Desarrollo Cantonal e impulsa sus prioridades: "...es un espacio de expresión ciudadana para fraternizar, concertar, planificar participativamente el futuro del cantón, cuyas decisiones se basan en los principios de solidaridad y tolerancia a la diversidad pluricultural y multiétnica sin distinción de género y generación." (Acta Constitutiva).

La Asamblea se reúne anualmente para "formular e implementar políticas de desarrollo, mediante la eficiente y eficaz participación organizada de la ciudadanía." Posee un Consejo Permanente de Desarrollo y Gestión, que representa la diversidad territorial, étnica y cultural<sup>1</sup> y coordina varios Comités Intesectoriales, para las prioridades del Plan de Desarrollo.<sup>2</sup> En el año 2000 el proceso incorporó el Presupuesto Participativo, que pone a discusión de la comunidad el total de los recursos del presupuesto municipal, le otorga capacidad de decisión sobre ellos y le transfiere competencias sobre su seguimiento y control.

1. Aparte de un Presidente, Vicepresidente y Secretaria, forman parte del Consejo de Desarrollo y Gestión el Alcalde y un delegado del Concejo Municipal; representantes de las Juntas Parroquiales Rurales, de los empleados municipales, de los artesanos, de la UNORCAC (Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi) y, de manera explícita, de las coordinadoras de las mujeres, de los jóvenes y de las y los niños.  
2. Salud, Educación y Cultura, Turismo, Producción, Gestión Ambiental y Manejo de Recursos Naturales, Organización y Modernización Municipal

## La experiencia

El proceso posee continuidad y ha evolucionado para garantizar su propia sostenibilidad, profundizar su contenido y ampliar su incidencia en la realidad local. Así, el Plan de Desarrollo Cantonal y el presupuesto participativo son responsabilidades de la Asamblea de la Unidad Cantonal que los entienden como herramientas estratégicas para el desarrollo basadas en el diálogo intercultural y los consensos, superando las visiones que los ven como un reparto de recursos o instrumentos puramente consultivos.

El PP de Cotacachi pone énfasis en los valores y principios de "la solidaridad, la transparencia, la reciprocidad y la capacidad de autogestión; el compromiso social y moral y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural". Tiene una base temática. (el Plan de Desarrollo Cantonal) y una territorial en tres niveles: cantonal, zonal y comunal o barrial. Se basa en la participación de todos los segmentos sociales del Cantón, sin distinciones de edad, género, condición étnica, económica, política o cultural; admite las formas tradicionales de organiza-

ción y promueve nuevas formas para los grupos excluidos (por ejemplo las coordinadoras de mujeres, de jóvenes, o de la niñez).

Desde el año 2003, se ejecuta una metodología específica para incentivar la mayor participación de las mujeres, especialmente en el ámbito rural. Para ello, se ha dado atención a las demandas específicas de las mujeres, fortalecido su organización interna y promovido su capacidad y derecho a intervenir frente a los otros actores sociales.

Esa experiencia se inscribe en la construcción de políticas de un nuevo modelo de Democracia Participativa y Desarrollo Local basado en los principios de equidad, solidaridad, reciprocidad y transparencia, uno de cuyos objetivos centrales es la inclusión de los grupos sociales excluidos o autoexcluidos, como las mujeres indígenas, encarando dos componentes de exclusión existentes en Cotacachi: la social debida al género, por las asimetrías entre hombres y mujeres; y la étnica y cultural, debida a los desequilibrios que tiene el Ecuador

por la subordinación de la población indígena al dominio de la población blanco-mestiza.

La experiencia contribuye al "fortalecimiento del proceso colectivo de construcción metodológica y de implementación del Presupuesto Participativo" resaltando una intencionalidad que rebasa el interés académico y es un aporte práctico a ese proceso.

Su objetivo específico ha sido promover y ampliar una mayor participación de las mujeres indígenas y de las residentes en el área rural, respetando las estructuras organizativas existentes y adaptando la iniciativa a las formas culturales de cada área. Por ello, el trabajo en la zona andina se ha concentrado en los grupos de mujeres de las comunas y en el área subtropical en las integrantes de las juntas parroquiales rurales, pues tales instancias tienen diferente significación en cada contexto.





## Los actores

Los principales actores sociales involucrados son los siguientes:

- El Municipio del Cantón Cotacachi, que desarrolla desde 1996 un modelo de gestión participativa que incluye, pero no se limita, al Presupuesto Participativo, en el cual se involucran todas las unidades y dependencias del gobierno local, pues es una política central orientada desde la Alcaldía Municipal. La responsabilidad directa del proceso está en manos de la Dirección de Desarrollo Social y Económico del Cantón y en la Asesoría en Participación Ciudadana / Presupuesto Participativo

- La Asamblea de La Unidad Cantonal, que es la máxima instancia de participación ciudadana en la gestión local de Cotacachi y cuenta con representantes de todas las entidades y organizaciones públicas, privadas y comunitarias del Cantón.

- Las organizaciones indígenas del Cantón, que son 43 comunas indígenas agrupadas en la UNORCAC, Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi, integrante de la Asamblea de la Unidad Cantonal

- Las organizaciones de mujeres indígenas de Cotacachi, que hoy están estructuradas en la Coordinadora de Mujeres, en la cual participan asociaciones y grupos de mujeres indígenas, aunque los niveles organizativos han sido heterogéneos en términos territoriales y étnico-culturales, y han tenido escaso desarrollo anteriormente, en especial en el área rural. Todos los indicadores de desarrollo (salud, educación, ingresos, etc.) evidencian que la situación de la mujer es inferior a la del hombre y que las mujeres blancas y mestizas del área urbana tienen mejores condiciones y oportunidades que las que viven en el área rural y pertenecen a los otros grupos étnicos. Los grupos involucrados están compuestos por mujeres desde 12 hasta 84 años de edad, por pertenecientes a organizaciones sociales entre las que sobresalen nuevas actoras como las parteras, las mujeres integrantes de las Juntas de Agua, las mujeres electas a los cabildos comunitarios, las profesoras indígenas y las jóvenes mujeres indígenas.

**Tabla No. 1**  
Distribución de la población femenina de Cotacachi

Zona	Población femenina	%
Subtropical	5.971	32,4
Andina	12.458	67,6
Total	18.429	100,0
Andina Urbana	3.648	19,8
Andina Rural	8.809	47,8

**Tabla No. 2**  
Composición étnica de la población femenina de Cotacachi

Grupo étnico	Población	%
Indígenas	11.057	60
Blanco-mestizas	6.450	35
Afro-ecuatorianas	921	5
Total	16.429	100

## El proceso

El 49,47% de los habitantes de Cotacachi son mujeres (18.429). Su distribución territorial y composición étnica refleja la estructura demográfica del Cantón, como consta en las Tablas No. 1 y 2, que recogen el número total de participantes de la experiencia.

En principio, el derecho a participar de las mujeres es igual al de los hombres. Lo que se ha establecido son espacios específicos que facilitan la expresión y la articulación de las demandas y los puntos de vista de las mujeres. Gracias a ello, sin importar su condición, edad o representatividad, las mujeres intervienen de manera activa en los espacios del ciclo del Presupuesto Participativo, especialmente en los de identificación (discusión interna); debate (análisis con los técnicos municipales y los demás grupos) y priorización de las obras y proyectos (en mesas diferenciadas para cada eje o tema tratado). Las mujeres ejercitan ese tratamiento diferenciado y se reúnen en mesas de trabajo autónomas, en las que pueden construir consensos internos, que luego se presentan en el espacio de concertación con los hombres. Se efectúa también un trabajo paralelo para concienciar a los hombres, de modo que las propuestas de las mujeres sean escuchadas, debatidas y, de ser aceptadas, seleccionadas y aprobadas por el colectivo comunitario.

La experiencia se ha desarrollado desde el año 2003 de manera continua, siguiendo el ciclo y las fases del

proceso del Presupuesto Participativo, en todo el territorio cantonal. La metodología ha sido desarrollada por el equipo responsable del Presupuesto Participativo del gobierno municipal, que convoca y facilita el proceso y ha sido validada por el Comité Ejecutivo de la Asamblea de la Unidad Cantonal, la UNORCAC y los Comités de Seguimiento del PP.

Se ha aplicado en las sesiones de trabajo en las comunas y localidades del área rural, en cada una de las zonas y en la Asamblea Anual de la AUC, con un número variable de delegados/as, pues depende de la asignación de las comunas, de las zonas o de los sectores, en todos los "espacios" del desarrollo cíclico del proceso.

Cotacachi tiene recursos limitados en términos financieros y humanos. El equipo directamente vinculado al ejercicio del PP es mínimo y no existen recursos para contratar más personal. En el presupuesto del Municipio se destina una cantidad anual a las actividades de promoción, capacitación y disseminación del PP (USD 50.000/año).

El monto global del presupuesto municipal de Cotacachi bordea los tres millones de dólares, que en su mayoría provienen de transferencias del gobierno central pues la capacidad de generación de rentas propias es muy limitada (menos del 10%). La totalidad del presupuesto es puesto a conocimiento de la ciudadanía, al punto de hacer públicas las remuneraciones que perciben los funcionarios municipales y el propio Alcalde. La

totalidad de los recursos de inversión es discutida por la comunidad, bajo dos condicionamientos: una parte de los recursos se destina a proyectos de interés cantonal, otra a los que son de interés zonal y la tercera a obras de interés local (barrios, parroquias, comunas). A la vez, un tercio de las inversiones va a la zona urbana y dos tercios a la zona rural, lo cual invierte por completo la lógica anteriormente aplicada para la distribución de las inversiones.

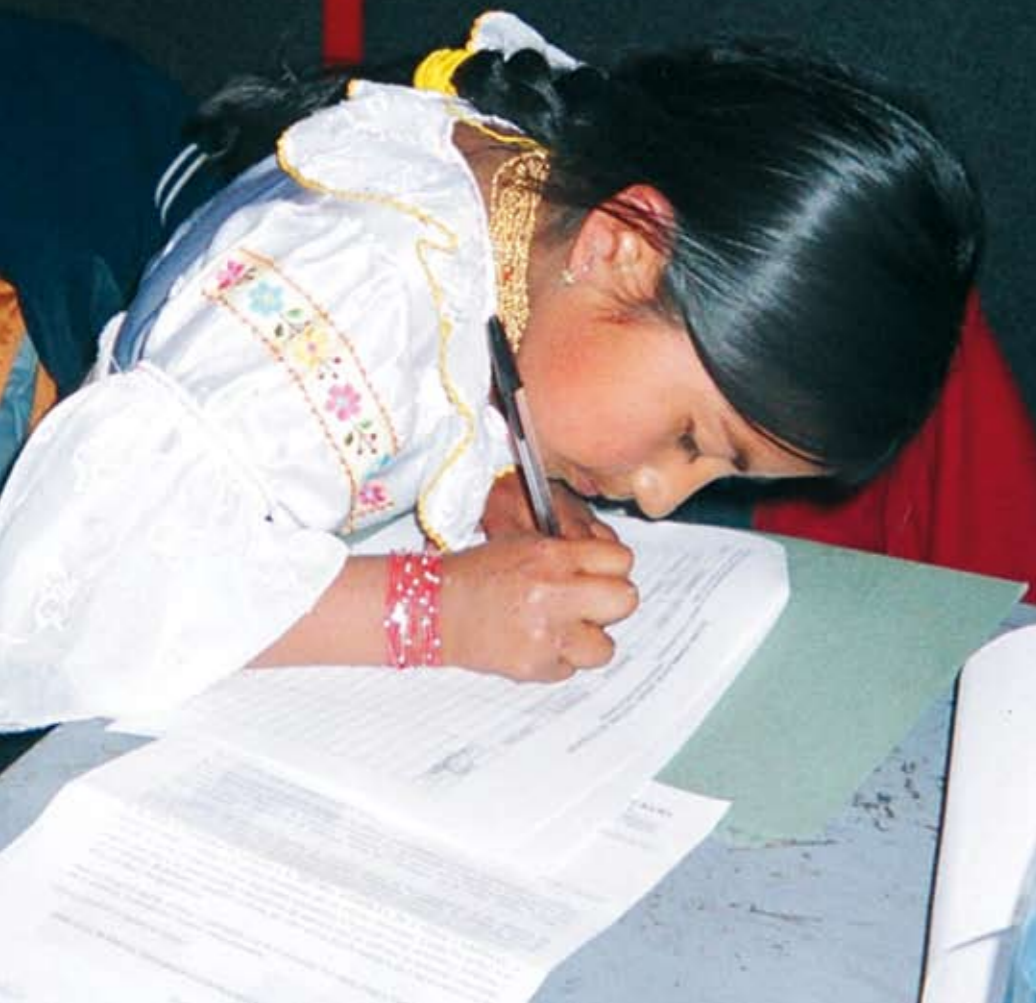
Cotacachi ha efectuado varias publicaciones sobre su proceso de gestión participativa, incluyendo el Plan de Desarrollo del Cantón y un Manual sobre su modelo de PP. Esos y otros materiales han sido distribuidos a la población y pueden ser consultados en la página web: [www.cotacachi.gov.ec](http://www.cotacachi.gov.ec)

La Alcaldía de Cotacachi efectúa un ejercicio anual de rendición de cuentas a la Asamblea de la Unidad Cantonal por su propia voluntad. Ese ejercicio se realiza de modo presencial todos los años y se repite en sesiones de trabajo que se realizan a nivel zonal y local (en barrios, parroquias y comunas), como parte del ciclo anual del PP.

Lamentablemente, el municipio no cuenta con recursos para generar más información o utilizar otros medios, por lo cual las autoridades locales y su equipo de trabajo deben redoblar sus esfuerzos para efectuar esa tarea de modo permanente y presencial.



# Resultados e Impactos



## En la legislación

En el marco jurídico, legal y reglamentario existen dos cambios que han sido planteados por las mujeres y que se hallan en debate:

- En la IX Asamblea de Unidad Cantonal, los hombres y mujeres de los Comités de Seguimiento del PP plantearon la necesidad de que el Municipio emita una Ordenanza para regular el proceso de Presupuesto Participativo en su totalidad.

- Las mujeres se han pronunciado por demandar a las instancias competentes la aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita, que pese a estar en vigencia no ha llegado a implementarse en el contexto nacional y es una de las mayores reivindicaciones de las mujeres del Ecuador.

## En las competencias municipales

### Electrificación

- Se han producido mejoras en la calidad de vida de la población rural. Por ejemplo, en la zona subtropical se ha logrado un 95% de cobertura en la electrificación, proyecto que fue priorizado en el 2001 por las mujeres del Cantón en general pues se trata de una obra de impacto cantonal, ejecutada desde el 2002 hasta el 2005.

### Saneamiento básico

- Varios proyectos para la provisión de agua potable, alcantarillado y saneamiento ambiental, han sido priorizados por las mujeres de la zona andina desde el 2002 hasta el 2006, habiéndose asignado una media del 12% del presupuesto de inversión total anual para los mismos.

### Salud

- La salud, sector priorizado por las mujeres, muestra un avance único en el país: en la actualidad la mortalidad materno-infantil en el Cantón es 0%.
- Se cuenta con médicos especialistas en Ginecología, Pediatría, Cirugía, Rayos X y "médicos de la familia", para atención a la población rural y en especial a las mujeres indígenas, cuestión priorizada desde el 2002 hasta el 2005.
- En el 2004, las mujeres andinas propusieron y lograron que sea establecido como proyecto prioritario un programa integral de prevención de la salud.
- Ese mismo año se priorizó el mejoramiento de las áreas de atención materno-infantil en las unidades de salud existentes en el Cantón. Este proyecto cuenta con estudios realizados y recursos de contraparte del Municipio, comprometidos en el presupuesto del presente año para su ejecución.
- Otro proyecto de las mujeres, aprobado como prioridad en el 2004 es la promoción de la medicina tradicional, que valora los conocimientos ancestrales de las comunidades indígenas en la salud de la población.

### Bienestar social

- Se ha puesto en funcionamiento el Centro de Discapacitados "Sol de Vida" dirigido a la población rural de Intag y de la zona Andina, propuesta priorizada por las mujeres andinas en los años 2002 y 2003.

### Educación

- Un proyecto priorizado por las mujeres en el año 2003 es la erradicación del analfabetismo, que devino en el programa de alfabetización "Yo sí puedo" ejecutado en los años 2004-2005 y por el cual Cotacachi fue declarado Primer Cantón libre de analfabetismo en el Ecuador.

### Promoción de la equidad

- Se ha ejecutado y se encuentra en funcionamiento la "Casa de la mujer" en la comunidad andina de El Cercado.
- El proyecto de la "Oficina de asesoría a la mujer y la familia", priorizada por las mujeres andinas y urbanas en los años 2003 - 2004 - 2005 se ha concretado y atiende a mujeres de la zona andina, brindando asesoría para la defensa de sus derechos y la prevención de la violencia intrafamiliar y de género.

### Seguimiento, evaluación, control

- Las mujeres indígenas tienen presencia activa en los Comités de Seguimiento del Presupuesto Participativo, que dan seguimiento y controlan la ejecución de las obras y proyectos a los contratistas del Municipio y deben emitir informes positivos como requisito para las actas de entrega-recepción de las obras y la liquidación final de los contratos.

## En los grupos de las mujeres indígenas

· En el año 2004 las mujeres de la comunidad “El Cercado” priorizaron la construcción de “La Casa de la Mujer”, espacio de trabajo para las mujeres artesanas.

· Ante la inexistencia de un espacio de asesoría legal, psicológica y de atención integral a la mujer y a la familia en todo el Cantón, las mujeres andinas y de las otras zonas priorizaron que un porcentaje del Presupuesto Participativo Municipal se destine a una oficina de atención a la mujer y la familia, que opera desde el año 2005 con una contrapartida del Consejo Nacional de la Mujer, CONAMU.

· Antes del año 2004, el analfabetismo en el Cantón llegaba al 22.5%, uno de los más altos del país y afectaba especialmente a las mujeres indígenas del área rural. La Campaña de Alfabetización “Yo si puedo”, alfabetizó a 1.667 personas, de las cuales el 65% son mujeres (1.085 mujeres y 582 hombres). Ese programa fue priorizado por las mujeres de la zona Andina en el año 2003, dentro del eje de desarrollo de educación. Un 7,2% de los recursos municipales del Presupuesto Participativo fue destinado a esa campaña en los años 2003 al 2005 (se añaden aportes del CONAMU y otras entidades).

· Entre los proyectos priorizados por las mujeres en sus espacios autónomos están también varios para mejorar los sistemas de agua potable y alcantarillado, la reforestación y la protección de cuencas hídricas y el mejoramiento y construcción de baterías sanitarias.<sup>3</sup>

## En la estructura municipal

· Para facilitar el proceso de inclusión de las mujeres, el equipo técnico del Presupuesto Participativo se ha reforzado con técnicas y funcionarias mujeres, que son en la actualidad la mayoría en el equipo.

· El Municipio ha establecido “reuniones de coordinación del Presupuesto Participativo” que son espacios de trabajo en los cuales todas las direcciones municipales se involucran para la discusión inicial, el diseño metodológico y la aplicación de propuestas e iniciativas que fortalezcan y dinamicen el proceso.

· Los cambios más importantes han sido operacionales: los espacios de trabajo específicos para las mujeres funcionan como talleres bilingües (español - quichua) y aplican metodologías para quienes no han tenido experiencias previas de articulación a procesos organizativos; que no participaron en la construcción del Plan de Desarrollo Cantonal o que - al inicio del proceso- eran todavía iletradas. Los talleres son conducidos por las técnicas del Municipio, quienes se han capacitado para emplear un lenguaje menos complejo que sea comprendido por la audiencia. Con ese mismo propósito, en el trabajo se utilizan recursos didácticos, (imágenes, símbolos y materiales del medio), que identifican a las mujeres con su quehacer diario.

## En la situación social

· De una participación pasiva en los espacios de toma de decisión para el reparto equitativo y solidario de los recursos municipales, se ha logrado que la intervención de las mujeres sea del 49% frente al 51% de hombres involucrados en el proceso

· Se han formado lideresas que intervienen de forma activa en el seguimiento del PP.

· Gracias a la campaña de alfabetización “Yo si puedo”, impulsada por el Presupuesto Participativo, se han alfabetizado 1.085 mujeres, es decir el 10% del total de mujeres indígenas y algo más del 20% de las adultas.

· Se ha reducido a cero la mortalidad materno-infantil en el territorio cantonal.

· Las mujeres indígenas proponen proyectos de largo alcance, sustentables y para mejorar las condiciones de vida de la población indígena. A diferencia de la visión masculina, la óptica de las mujeres indígenas hace hincapié en proyectos ambientales, de salud y de educación.

· La participación de las mujeres ha significado mejoras en la calidad de vida de las comunidades indígenas (energía eléctrica, agua potable, alcantarillado).

## En la gestión local

· El equipo municipal organiza espacios diferenciados y específicos para las mujeres, para vencer los condicionamientos socio-culturales por los que las mujeres adoptaban un papel pasivo en las reuniones y no se pronunciaban en las decisiones. Ello facilita la exposición de sus demandas y el establecimiento de consensos con los hombres.

· Se han diseñado metodologías específicas para que las mujeres indígenas puedan participar de modo autónomo. Se emplea la lengua originaria de las comunidades, más utilizada por las mujeres y recursos pedagógicos, colores, símbolos (por ejemplo frutos secos y semillas) y otros materiales cotidianos, aplicados con éxito en el caso específico de las mujeres iletradas.

· Se ha podido percibir que la mujer indígena tiene una visión muy cercana a la naturaleza y la vida y que por ello su participación es fundamental para tratar e impulsar los temas ambientales y sociales, como los relativos al agua, la salud y la educación.

· Se ha demostrado la importancia que tiene emplear un lenguaje sencillo y menos técnico en los talleres con las mujeres, lo cual es cuidado por los equipos municipales.

· Se organizan grupos de trabajo pequeños en un inicio, para “romper el hielo” y promover que las mujeres no letradas tomen la palabra.

· En cada taller se procura acercar los grupos a los ejes de los planes de desarrollo cantonal y parroquial, promoviendo la reflexión sobre sus vínculos con la realidad de las mujeres indígenas, procurando que se identifiquen los elementos que, desde su punto de vista, podrían ser positivos para ellas. De ese modo se facilita el establecimiento de sus prioridades más genuinas.

· Las mujeres indígenas perciben que el acompañamiento y presencia del equipo técnico del Municipio en los espacios de priorización comunal es un respaldo a su posición.

· El equipo técnico del Municipio explica a los participantes masculinos la importancia del aporte femenino y la necesidad de atender y respetar sus puntos de vista. Es una pedagogía que rebasa el espacio del Presupuesto Participativo y se proyecta a un cambio de las conductas sociales tradicionales de los hombres y las mujeres.

· Igualmente, se valoran e incorporan los conocimientos ancestrales de las mujeres indígenas que están en sintonía con los lineamientos y estrategias del desarrollo.

3. Datos recogidos en la sistematización del proceso, años 2003 – 2005



## Conclusiones

A lo largo del proceso, las mujeres han demandado insistentemente la optimización de la articulación entre el gobierno municipal y la sociedad civil. Reconocen por ello, que el Presupuesto Participativo les ha permitido “conocer el Municipio”<sup>4</sup> También la Coordinadora de Mujeres Ecuatorianas, el Consejo Nacional de la Mujer, CONAMU y de otras entidades que promueven la equidad de género y los derechos de las mujeres en el contexto nacional consideran que el proceso es un referente de gestión local participativa con equidad de género.

Tras diez años de gestión participativa en Cotacachi y cinco de aplicación del PP, el Municipio y la Asamblea de la Unidad Cantonal han iniciado un proceso de sistematización y evaluación integral de toda la experiencia, para ajustarla y mejorarla en el futuro. Ese ejercicio es desarrollado, de modo participativo, por el propio Municipio y por la Asamblea de la Unidad Cantonal, con apoyo de diversas entidades locales y de cooperación nacional e internacional. Los resultados de la evaluación integral del proceso están siendo retroalimentados a los participantes y servirán para el ajuste del modelo en el presente año, a través de las resoluciones que adopten el Municipio y la Asamblea de la Unidad Cantonal.

La profundización del proceso de inclusión y capacitación de las mujeres indígenas ha tenido como propósito lograr su “empoderamiento” dentro del ejercicio del presupuesto participativo, fomentando un sentido de apropiación que se expresa en los testimonios de las propias participantes<sup>5</sup>:

- . Hemos logrado ser parte del Municipio
- . Hemos sido escuchadas en nuestras necesidades
- . Tenemos la confianza de los líderes en el Municipio
- . Las mujeres ya toman decisiones y dan opiniones
- . Las mujeres tenemos la oportunidad de aprender
- . Antes el que tenía palanca con el Alcalde, ahora no
- . Hay una intervención más directa de las comunidades
- . Nos han permitido conocer y dar seguimiento a los proyectos
- . Hay que reconocer que las mujeres hemos caminado en un 90%

Esas frases contrastan con anteriores aseveraciones de las propias mujeres<sup>6</sup>:

- . Los cabildos no llaman y no dan importancia a las ideas de las mujeres
- . Las otras mujeres y los vecinos critican a las mujeres que salen a estos espacios

. Los esposos no les dejan participar

En la actualidad es posible demostrar como la voluntad de las mujeres ha permitido que ellas se posicionen en el proceso en términos cuantitativos y cualitativos: “Muestra de ello es el reconocimiento masculino, que se produjo el año 2004, en el primer taller de priorización de la zona andina. Luego de que se efectuaran las reuniones autónomas de las mujeres, éstas presentaron con fluidez sus propuestas en temas de avanzada como los de medio ambiente, salud y educación. El escepticismo de los hombres se convirtió, primero en asombro y luego en unánime apoyo. (Evaluación 2004).

Preservar esos resultados y consolidarlos en el futuro es el principal reto y desafío que tiene esta experiencia.

**Cotacachi, Octubre de 2006**

4. Taller de las mujeres en el Espacio de Información y Articulación, Manduriacos 2004.

5. Las frases corresponden a las conclusiones formuladas por el grupo de mujeres en el Espacio de Evaluación del año 2004

6. Espacio de Evaluación del año 2004

- . Hemos logrado ser parte del Municipio
- . Hemos sido escuchadas en nuestras necesidades
- . Tenemos la confianza de los líderes en el Municipio
- . Las mujeres ya toman decisiones y dan opiniones
- . Las mujeres tenemos la oportunidad de aprender
- . Antes el que tenía palanca con el Alcalde, ahora no
- . Hay una intervención más directa de las comunidades
- . Nos han permitido conocer y dar seguimiento a los proyectos
- . Hay que reconocer que las mujeres hemos caminado en un 90%

## I ODP “Best Practice in Citizen Participation” Distinction

The International Observatory of Participatory Democracy (OIDP) is presenting here the Municipality of Cotacachi’s “Processes and mechanisms for the inclusion of indigenous women in local management” project. This project has been chosen by the international jury as the winner of the I ODP “Best Practice in Citizen Participation” Distinction.

The OIDP is an international network of cities and associations which foster participatory democracy. One of our activities is the OIDP Distinction which is designed to incentivise putting innovative projects in place at the local level and publicising those practices which further the participation and involvement of citizens in drawing up and implementing public policies.

The jury, made up of representatives of local governments and universities, chose which project was to win the award based on a series of criteria. These factors included the main goals of those of us who promote participatory projects, such as achieving greater levels of equality, innovation, joint responsibility between the various actors, the strengthening of citizenship, and the efficacy and transparency of public management

In the following pages we have tried to reflect the most important aspects of Cotacachi’s project and we hope that it will help us all by inspiring us and providing building blocks for the continuous improvements which we are making to our local democracies.

**Technical Secretariat of the International Observatory of Participatory Democracy**  
Ajuntament de Barcelona

# The Participatory Budget as a tool for consolidating participatory democracy in Cotacachi

The organisational project of the multiethnic people of Cotacachi which began on 10th August 1996, the social awareness of citizens about their rights and duties, and the commitment to the New Local Development Model, whose foundations are citizen participation, planning, transparency and self-management, have made it possible since 2000 to drive a participatory process for drawing up the Municipal Investment Budget under the general principles of equity, administrative efficiency, solidarity and reciprocity.

The Participatory Budget, in this local government model, has become a strategic tool for giving shape to the ideas and the vision of building the new millennium in Cotacachi, based on intercultural dialogue and the search for consensus between social actors and the municipal authorities in order to implement the guidelines and policies of the Cantonal Development Plan.

This social and technical process of prioritisation and public negotiation of construction work and projects is a genuine exercise in consolidating Participatory Democracy, which calls for political commitment, social and technical management skills, organisation, honesty and transparency from all actors.

The Participatory Budget strengthens the bond between the organised citizenry and the Municipality in undertaking shared alternative management.

Drawing up the Participatory Budget has enabled us to forge stronger relationships between social organisations such as the Neighbourhoods Federation, the Cotacachi Union of Farmer and Indigenous Organisations (UNOR-CAC), the Parish Boards, the Children and Young People's Coordinating Committee, the Women's Coordinating Committee, the Cantonal Unity Assembly and the Municipality of Cotacachi.

The fundamental richness of this process lies in greater citizen involvement in executing the Cantonal Development Plan and the consolidation of participatory democracy with transparency and social commitment. This is the case with the active involvement of the women's organisations in the Urban, Andes and Subtropical-Intag zones, and in particular of indigenous women who in a renewed dynamic contribute to the fulfilment of the equity, solidarity and reciprocity principles of the Participatory Budget.

Great opportunities and advantages have been generated for cantonal development with this new form of management. On the one hand, citizens benefit as they take a leading role in public management and can put in place a range of social and human development programmes including health, education, literacy and post-literacy projects. On the other hand the Municipality gains as it achieves greater efficacy and optimisation of human and financial resources, the goal of the new management model as a genuine form of local government whose main premise is the integrated development of human beings.

This innovative form of public management built in a participatory way has been in place for ten years. It has received widespread national and international recognition for its transparency and outcomes and, in addition to solving physical infrastructure problems, has made it possible to build a new society laying emphasis on the family, the community and human beings. While at the national level the political, economic and moral crisis of representative democracy is deepening, we have seen that our project of building Participatory Democracy has enabled us to follow a free process of integrated development based on the governability that as authorities, leaders and organised citizens we have created.

**Econ. Auki Tituaña Males**  
Mayor of Cotacachi  
Cotacachimanta Jatun Pushak



Achieving a just and equitable society is only possible by building solid bases which permanently include public, social, economic, environmental and administrative policies within a legal framework in which the human rights of women, and in particular women in rural areas, are to the fore.

Indigenous women, who are traditionally the central actors in community tasks but always in the shadow of their men folk, have been assigned a reproductive role by the prevailing hegemonic system, linked to daily housework and rearing smaller animals. These jobs are neither recognised nor remunerated and reinforce gender inequality and unequal opportunities for self-development.

Notwithstanding this ancestral role and within the framework of human aspirations, large segments of the female rural population have seen their companions gradually taking up positions in key decision-making fields. In spite of devoting time to their daily tasks, indigenous women have accompanied these processes invisibly yet sure that they will lead to changes in the attitudes of men and of society.

The active participation of Cotacachi women in the tasks and exercise of citizenship has been significant since the electoral triumph of Auki Tituaña Males in 1996. His political commitment and the force of civil society, organised in the Cantonal Unity Assembly, have made it possible to map out a new management model which builds all organised sectors in the Canton, and especially women, into decision-making about local development.

In the Cantonal Assembly's first meetings women took part as individuals, but the self-same process motivated us to organise ourselves. Hence at the Sixth Cantonal Unity Assembly the Women's Coordinating Committees were set up in the three zones: Urban, Andes and Subtropical. These became part of the organisational structure of the Higher Development and Management Council of the Cantonal Unity Assembly, and are based on the principles of solidarity, respect for autonomies and tolerance of cultural and ethnic diversity.

In lockstep with the process of including women in the citizen participation process, the Municipal Council, through its indigenous and white-mestizo Councillors and in conjunction with civil society, set up the Commission for Women and the Family under a municipal by-law. The Commission, which has been in operation since 12th December 2001, is a legal body tasked with promoting and furthering gender policies designed to give effect to the rights of women, thus providing us with institutional and citizenship legitimacy.

In this framework women's participation is increasingly active and propositional, achieving empowerment and an appropriation of the process which has enabled us to head organisational bodies hitherto seen as exclusively male preserves by becoming Councillors, Inter-sector Committee Chairs, Presidents of Local Councils, Neighbourhood Chairs, Water Board Users' Committee Chairs, Health Promoters, Directors and Departmental Heads

In addition we have contributed to the Cantonal Development Plan, the Cantonal Health Plan, the Environmental Management Plan, the Parish Plans, the Community Plans, and to programmes and projects geared towards enhancing the living conditions of women and their families.

With the implementation of the Participatory Budget Process in 2000, organised women had the chance to find out how the municipal budget was structured and to ensure fund allocation that reflected equity and solidarity. This is in line with the prioritisation of our specific needs, seen in integrated development projects and programmes, with a gender, generational, ethnic and cultural focus based on the overall goals, guidelines and policies of the Cantonal Development Plan as part of the universal rights of women, delivering a futurist vision of the consolidation of Cotacachi's participatory democracy which has achieved both national and international recognition.

As pioneers in the change which Cotacachi has achieved in the last ten years, we undertake to continue making our contribution to equitable social, cultural, economic, tourism and environmental development.

**Dra. Mariana Sarzosa**  
Cotacachi Councillor  
Chair Commission for Women and the Family

## Political Commitment Citizen Participation and Inclusion

# Processes and mechanisms for the inclusion of indigenous women in local management

## Municipio de Cotacachi, Ecuador

Authors:

**Jaime Vásquez**

CIGU, Centro Internacional de Gestión Urbana  
Quito Ecuador

**Rodica Meyer**

Citizen participation and participatory budget adviser to the Municipality of Cotacachi  
Centro Internacional de la Migración y Desarrollo  
Cotacachi, Ecuador



## The context

Cotacachi is in Imbabura Province in the Republic of Ecuador. Its territory (1,809 km<sup>2</sup>) is crossed by the Andes, which creates a subtropical zone up to 1,600 metres and an Andean one of plateaus and valleys above that altitude. It has 37,254 inhabitants, of which 20% live in its urban area and 80% in the countryside. The municipality is marked by ethnic and cultural diversity: 60% of people are indigenous Quechua, 35% white-mestizo and 5% Afro-Ecuadorian. The local economy is based on agriculture, though manufacturing, crafts, trading and services are also important. It is a poor canton in which most of the population live in a subsistence economy.

The municipality has an annual budget of 3 million dollars (around 40 dollars per inhabitant per year). It is governed by a Mayor and seven Councillors elected by the people. Their functions are providing basic services, fostering development and administering the canton. Until recently it was run by the white-mestizo community as the indigenous majority was politically subordinate, economically pauperised

and socially excluded.

In 1996 Auki Tituaña, from the indigenous community of the canton, was elected Mayor. Re-elected in 2000 and again in 2004, he has established a management model with wide-ranging citizen participation, transparency and accountability. His goal is the construction of unity within ethnic and cultural diversity, inspired by ancestral Andean tradition.

In 1996 the Cantonal Unity Assembly was institutionalised which linked up all the social organisations in Cotacachi, drew up the Cantonal Development Plan and furthered its priorities: "...it is an institution for citizen expression for the participatory coordination and planning of the future of the canton, whose decisions are based on the principles of solidarity and tolerance of pluricultural and multiethnic diversity with no discrimination by gender or age." (Charter).

The Assembly meets annually to "formulate and implement development policies via efficient and effective organised citizen participation."

It has a Development and Management Standing Council, which represents territorial, ethnic and cultural diversity<sup>1</sup> and coordinates a number of Inter-Sector Committees for the priorities of the Development Plan<sup>2</sup>.

In 2000 the Participatory Budget (Presupuesto Participativo - PP) was built into the process, thus opening up discussion of the entire municipal budget to the community, giving the latter decision-making powers and transferring monitoring and supervision functions to it.

1. In addition to the President, Vice-President and Secretary, other members of the Development and Management Council are the Mayor and a delegate from the Municipal Council; representatives of the Rural Parish Boards (Juntas Parroquiales Rurales), municipal employees, craftspeople, the UNORCAC (Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi) and the coordinating committees for women, young people and children.

2. Health, Education and Culture, Tourism, Production, Environmental Management and Handling of Natural Resources, Municipal Organisation and Modernisation.

## The project

The process has achieved follow through and has evolved to ensure its own sustainability, deepen its content and expand its impact on local realities. Thus the Cantonal Development Plan and the participatory budget are responsibilities of the Cantonal Unity Assembly which takes the view that they are strategic tools for development based on intercultural dialogue and consensus, thus going beyond approaches which see them simply as a means of allocating resources or as purely consultative instruments.

Cotacachi's PP stresses the values and principles of "solidarity, transparency, reciprocity, self-management, social and moral commitment and the recognition of ethnic and cultural diversity". It has a thematic pillar (the Cantonal Development Plan) and a three-tier territorial base: canton, zone and communal or neighbourhood. It is founded on the participation of all social segments in the Canton with no age, gender, ethnic, economic, political or cultural distinction; it allows for traditional organisational forms and fosters new ones for excluded groups

(e.g. via the coordinating committees for women, young people and children). Since 2003 a specific methodology has been used to incentivise greater participation by women, especially in rural areas. This has entailed focussing on women's specific needs, strengthening their internal organisation and fostering their ability and right to intervene in the face of other social actors.

This project is part of the process of mapping out policies in a new model of participatory democracy and local development based on principles of equity, solidarity, reciprocity and transparency. One of its main aims is the inclusion of excluded or self-excluded social groups, such as indigenous women, by tackling two aspects of exclusion in Cotacachi: gender-based social exclusion resulting from asymmetry between men and women, and ethnic and cultural exclusion due to imbalances in Ecuador resulting from the subordination of the indigenous population to the white-mestizo population.

The project contributes to "strengthening the collective process of methodology building and of implementing the participatory budget", highlighting a purpose which goes beyond mere academic interest and is a practical contribution to the process.

Its specific goal is to promote and expand greater participation by indigenous women and people living in rural areas, respecting existing organisational structures and adapting the initiative to the cultural forms of each area. To that end work in the Andean zone has concentrated on the groups of women in the communes and in the subtropical area on the members of the rural parish boards as these bodies have a different meaning in each context.





## The actors

The main social actors involved are as follows:

- The Municipality of the Canton of Cotacachi. Since 1996 it has been developing a participatory management model which includes, but is not restricted to, the participatory budget and in which all local government units and agencies are involved as it is a central policy run from the Mayor's office. Direct responsibility for the process lies with the Canton's Social and Economic Development Management Office and the Citizen Participation / Participatory Budget Advisory Service.
- The Cantonal Unity Assembly. This is the highest citizen participation body in local management in Cotacachi and has representatives from all the public, private and community entities and organisations in the Canton.
- The indigenous organisations in the Canton. There are 43 indigenous communes in the UNORCAC (Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi - Cotacachi Union of Farmer and Indigenous Organisations), a member of the Cantonal Unity Assembly.
- The organisations of indigenous women in Cotacachi. At present these are structured in the Women's Coordinating Committee, which associations and groups of indigenous women take part in, although the organisational levels of women have been territorially and ethno-culturally heterogeneous and have hitherto been underdeveloped especially in rural areas. All the development indicators (health, education, income, etc.) show that the position of women is worse than that of men and that white and mestizo women in urban areas have better conditions and opportunities than those who live in rural areas and belong to other ethnic groups. The groups involved are made up of women aged from 12 to 84 who belong to social organisations among which new actors stand out such as mid-wives, women on the Water Boards, women elected to community councils (cabildos), indigenous teachers and young indigenous women.

**Table 1**  
Distribution of the female population of Cotacachi

Zone	Female population	%
Subtropical	5,971	32.4
Andean	12,458	67.6
Total	18,429	100.0
Andean Urban	3,648	19.8
Andean Rural	8,809	47.8

**Table 2**  
Ethnic composition of the female population of Cotacachi

Ethnic group	Number	%
Indigenous	11,057	60
White-mestizo	6,450	35
Afro-Ecuadorian	921	5
Total	16,429	100

## The process

The 49.47% of Cotacachi Population are women (18,429). Their territorial distribution and ethnic composition reflects the demographic structure of the Canton, as is shown in Tables 1 and 2, which include the total number of project participants.

In principle the right of women to participate is equal to that of men. However, specific venues have been established which facilitate the expression and articulation of women's demands and points of view. Thanks to this and regardless of their condition, age or representativeness, women actively intervene in the stages of the participatory budget process, in particular in identification (internal discussion), debate (analysis with municipal technicians and other groups) and prioritisation of works and projects (with separate tables for each theme or topic). Women put this differentiated treatment to use and meet at independent working tables where they can build internal consensus which are then presented in the main forum with men. In lockstep work is also done to raise awareness among men so that the women's proposals are listened to, debated, accepted, selected and passed by the community.

The project has been rolled out continuously since 2003 following the cycle and stages of the participatory budget process throughout the canton. The methodology has been developed by

the team in charge of the municipal government's participatory budget which calls and facilitates the process and has been endorsed by the Executive Committee of the Cantonal Unity Assembly, the UNORCAC and the PP Monitoring Committees.

It has been applied in the working sessions in the communes and localities in rural areas, in each of the zones and in the Annual Assembly of the Cantonal Unity Assembly, with a varying number of delegates as this depends on the appointments of the communes, the zones and the sectors in all the process's cyclical development "spaces".

Cotacachi has limited financial and human resources. The team directly linked to the PP is minimal and there are no funds for hiring more personnel. The municipal budget sets aside an annual sum for PP promotion, training and dissemination (USD 50,000/year).

Cotacachi's overall municipal budget totals three million dollars, most of which comes from transfers from the central government as it has only a limited ability to generate own income streams (less than 10%). The entire budget is made public including the compensation received by municipal public servants and the Mayor. All investment funds are discussed by the community under two conditioning factors. One is that part of the money

is spent on cantonal interest projects, another part is set aside for projects of zone interest and a third part for local interest projects (neighbourhoods, parishes, communes). At the same time, one third of investment is allocated to the urban areas and two thirds to rural areas which completely reverses the spending distribution that had previously been in place.

Cotacachi has produced a number of publications about its participatory management process including the Cantonal Development Plan and a Manual about its PP model. These and other materials have been distributed to the general public and can be found on the municipal website at [www.cotacachi.gov.ec](http://www.cotacachi.gov.ec).

Cotacachi's Mayor's Office makes an annual financial report to the Cantonal Unity Assembly of its own volition. This is done in person every year and is repeated in working sessions at the zone and local level (in neighbourhoods, parishes and communes) as part of the annual PP cycle.

Unfortunately the municipality does not have the resources to generate more information or to use other media, and hence the local authorities and their teams need to redouble their efforts to perform this task both constantly and in person.



# Results and Impacts



## Legislation

There are two changes in the judicial, legal and regulatory framework that have been put forward by women and which are under discussion:

- At the IX Cantonal Unity Assembly, the men and women from the PP Monitoring Committees put forward the need for the municipality to pass a by-law to regulate the entire Participatory Budget.

- Women have called on the competent authorities to implement the Free Maternity Act which, even though it is actually in force, has not yet been put in place nationally. This is one of the foremost demands of the women of Ecuador.

## Municipal powers

### Electrification

- There have been improvements in the quality of life of the rural population. For instance, 95% of the subtropical area now has electricity, a project which was prioritised by the Canton's women in general in 2001 as it has cantonal impact and was carried out between 2002 and 2005.

### Basic sanitation

- A number of projects for the provision of drinking water, sewers and environmental sanitation were prioritised by women in the Andean region between 2002 and 2006, with an annual average of 12% of the total investment budget being set aside for these purposes.

### Health

- There has been progress in health (a sector prioritised by women) that is unique in the country: at present the maternal-infant mortality rate in the Canton stands at 0%.
- There are doctors specialising in gynaecology, paediatrics, surgery, x-rays and family doctors who care for the rural population and in particular for indigenous women, an issue which was prioritised from 2002 to 2005.
- In 2004, the Andean women proposed a comprehensive health prevention programme and got it accepted as a priority project.
- In the same year priority was given to improvements in maternal-child care units in the Canton's health centres. This project is backed by studies and matching resources from the municipality, allocated in this year's budget for its execution.
- Another women's project, passed as a priority in 2004, is the promotion of traditional medicine which values the ancestral knowledge of the indigenous communities in the health of the people.

### Social welfare

- The "Sol de Vida" Centre for the Disabled has been set for the rural population of Intag and the Andean zone, a project that was prioritised by Andean women in 2002 and 2003.

### Education

- A project prioritised by women in 2003 was the eradication of illiteracy, which led to the literacy programme "Yo sí puedo" (I can) being run in 2004-2005 and which resulted in Cotacachi being declared the first illiteracy-free canton in Ecuador.

### Promotion of equity

- The "Casa de la Mujer" (Women's Centre) has been set up and is operating in the Andean community of El Cercado.
- The "Oficina de asesoría a la mujer y la familia" (Women and family advisory office) project, prioritised by Andean and urban women in 2003, 2004 and 2005, has been put in place and delivers services to women in the Andean area, providing advice about how to defend their rights and prevent intra-family and gender-based violence.

### Monitoring, evaluation, control

- Indigenous women have an active presence on the Participatory Budget Monitoring Committees which monitor and control the execution of building work and projects by Municipal contractors; a positive report from them is required before building work can be handed over and accepted and the relevant contract finally settled.

## Indigenous women's groups

· In 2004 women in the "El Cercado" community prioritised the construction of the "Casa de la Mujer", a workshop for craftswomen.

· Given the lack of a facility to provide legal and psychological advice and comprehensive services for women and the family in the entire Canton, the Andean women and women from other areas decided that a percentage of the Municipal Participatory Budget should be set aside for a women and family service office, which has been open since 2005 with support from the National Women's Council CONAMU.

· Prior to 2004, the illiteracy rate in the Canton was 22.5%, one of the highest in the country and especially widespread among indigenous women in rural areas. The Literacy Campaign "Yo si puedo" taught 1,667 people to read and write, of which 65% were women (1,085 women and 582 men). This programme was prioritised by women from the Andean zone in 2003 as part of educational development. 7.2% of municipal funds in the participatory budget were allocated to this campaign in the period 2003 to 2005 (extra funding came from CONAMU and other entities).

· Projects prioritised by women in their autonomous spaces include a number for improving drinking water and sewage systems, reforestation and the protection of river catchment areas and the improvement and construction of lavatories<sup>3</sup>.

## Municipal structure

· To facilitate the inclusion of women, the participatory budget's technical team has been reinforced with female technicians and public servants who are now in a majority.

· The Municipality has set up "participatory budget coordination meetings" which are events at which all municipal agencies and offices are involved in the initial discussion, methodology design and application of proposals and initiatives which strengthen and stimulate the process.

· The most important changes have been operational. Specific working places for women function as bilingual (Spanish - Quichuan) workshops and use methodologies designed for those who have no previous experience in articulating organisational processes, who did not take part in mapping out the Cantonal Development Plan or who - at the start of the process - were still illiterate. The workshops are run by female municipal technicians who have been trained to use less complex language that is easily understood by participants. To the same end teaching resources are used during working sessions (pictures, symbols and physical materials) which women identify with their daily tasks.

## Social situation

· The initial position of passive participation in decision-making bodies for the equitable and solidarity-based allotment of municipal funds has been turned around with female intervention now standing at 49% and male at 51%.

· Leaders have been created who actively intervene in monitoring the PP.

· Thanks to the "Yo si puedo" literacy campaign, promoted by the participatory budget, 1,085 women have been taught to read and write, that is to say 10% of the total number of indigenous women and more than 20% of adults.

· The maternal-infant mortality rate has been reduced to zero in the canton.

· Indigenous women put forward long-term projects that are sustainable and designed to improve the living conditions of the indigenous population. Unlike the masculine point of view, the approach of women stresses environmental, health and education projects.

· Participation by women has meant improvements in the quality of life of the indigenous communities (electricity, drinking water, sewerage).

## Local management

· The municipal team organises differentiated spaces specifically for women to overcome socio-cultural conditioning which led women to adopt a passive role in meetings and to have no say in decision-making. This facilitates both the expression of their demands and also coming to agreements with men.

· Specific methodologies have been designed so that indigenous women can participate autonomously. The mother tongue of the communities, which is more used by women, is spoken and teaching resources, colours, symbols (e.g. nuts and seeds) and other quotidian materials are successfully employed in the specific case of illiterate women.

· Indigenous women have a viewpoint which is very close to nature and life and hence their participation is fundamental in dealing with and driving environmental and social issues such as water, health and education.

· The importance of using simple and less technical language in the women's workshops has been demonstrated, and this is ensured by the municipal teams.

· Small working groups are initially organised to break the ice and to encourage illiterate women to take the floor.

· In every workshop groups are pushed towards the central themes of the cantonal and parish development plans to foster thinking about their connections with indigenous women's reality and to identify those factors which would be positive from their point of view. In this way establishing their real priorities is facilitated.

· The indigenous women perceive that the mentoring and presence of the municipality's technical team in communal prioritisation bodies supports their position.

· The municipality's technical team explains to male participants how important the female contribution is and the need to listen to and respect their points of view. This is teaching which goes beyond the participatory budget and creates a change in the traditional social behaviour patterns of men and women.

· Likewise the ancestral knowledge of indigenous women is valued and included in development lines and strategies.



# Conclusions

Throughout the process women have insistently called for optimisation of the link between the municipal government and civil society. They thus recognise that the participatory budget has enabled them “to discover the Municipality<sup>4</sup>”. In addition the Ecuadorian Women’s Coordinating Committee, the Women’s National Council CONAMU and other entities which foster gender equality and the rights of women at a national level believe that the process is a benchmark in participatory local management with gender equity.

After ten years of participatory management in Cotacachi and five years of the PP, the Municipality and the Cantonal Unity Assembly have begun a comprehensive process of systematising and reviewing the entire project in order to fine tune and improve it in the future. This is being done in a participatory way by the Municipality and the Cantonal Unity Assembly with the support of a range of local entities and national and international cooperation organisations. The results of this comprehensive review are being fed back to the participants and will enable the model to be fine-tuned this year through resolutions passed by the Municipality and the Cantonal Unity Assembly.

The purpose of the process of inclusion and training of indigenous women has been to achieve their empowerment within the framework of the participatory budget, fostering a sense of appropriation which is expressed in the testimonies of the participants themselves<sup>5</sup>:

- . We have become part of the Municipality
- . Our needs have been listened to
- . We have the confidence of Municipal leaders
- . Women now take decisions and give opinions
- . Women have the chance to learn
- . Previously you needed to be well-connected with the Mayor; not now
- . There is more direct intervention in the communities
- . We’ve been able to find out about and monitor projects
- . You have to admit that women have gone 90% of the way

These comments contrast with previous statements made by women<sup>6</sup>:

- . The local councils don’t call and don’t attach importance to women’s ideas
- . Other women and neighbours pan those women who do participate in these bodies
- . Husbands don’t let them take part

It can now be seen how the commitment of women has enabled them to achieve a position in the process in both quantitative and qualitative terms: “Proof of this lies in male recognition, which took place in 2004 in the first Andean zone prioritisation workshop. After women had held their independent meetings, they then fluently presented their proposals on major issues such as the environment, health and education. Male scepticism turned firstly into surprise and then into unanimous support.” (Evaluación 2004).

Preserving these results and consolidating them in the future is the main challenge now facing this project.

**Cotacachi, October 2006**

4. Women’s workshop in the Espacio de Información y Articulación, Manduriacos 2004.

5. The comments are drawn from the conclusions of the women’s group in the Espacio de Evaluación 2004.

6. Espacio de Evaluación 2004.

- . We have become part of the Municipality**
- . Our needs have been listened to**
- . We have the confidence of Municipal leaders**
- . Women now take decisions and give opinions**
- . Women have the chance to learn**
- . Previously you needed to be well-connected with the Mayor; not now**
- . There is more direct intervention in the communities**
- . We’ve been able to find out about and monitor projects**
- . You have to admit that women have gone 90% of the way**



Los resultados de la metodología para promover la participación de las mujeres indígenas han sido sistematizados en el marco de un Proyecto Común de la Red No. 9 de URB-AL, “Los Presupuestos Participativos como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial”, coordinado por la ciudad de Venecia, como uno de los estudios de caso profundizados por ese proyecto y serán difundidos a través del mismo y de la Red URB-AL No. 9.

The results of the methodology for fostering the participation of indigenous women have been systematised in the framework of the Common Project of URB-AL Network No. 9 “Participatory budgets as an instrument for combating social and territorial exclusion”, coordinated by Venice, as one of the case studies looked at in depth by the Project. They will be circulated through the Project and URB-AL Network No. 9.

## Nota

## Note

### **Título:**

Procesos y mecanismos de inclusión de las mujeres indígenas en la gestión local. El Presupuesto Participativo de Cotacachi.  
Processes and mechanisms for the inclusion of indigenous women in local management. Cotacachi Parricipatory Budget.

### **Edita:**

Observatorio Internacional de Democracia Participativa  
Ajuntament de Barcelona - Departament de Participació Ciutadana  
Avinyó, 15, 2na Planta  
08002 Barcelona  
Tel. +34 932 918 470  
www.bcn.cat/oidp

### **En el marco de:**

Urb-al Programa de Cooperación Descentralizada entre Europa y América Latina de la Comisión Europea.

© Ajuntament de Barcelona

Octubre de 2006  
Impreso a: xxxxx  
Depósito legal: X-XXXX-2006

Bajo las sanciones establecidas por las leyes, quedan prohibidas la distribución de ejemplares de esta edición mediante venta o alquiler.