



Comisión de Inclusión
Social, Democracia
Participativa y Derechos
Humanos de CGLU

Observatorio
Ciudades Inclusivas

Cotacachi, Ecuador: La inclusión de mujeres indígenas en un proceso de presupuesto participativo local¹

Este estudio de caso es uno de los 15 que se desarrollaron en 2007 como parte de un proyecto sobre políticas innovadoras en inclusión social conjuntamente desarrollado por el Development Planning Unit (DPU), University College London con la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa (CISDP) de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Este caso fue completado y editado en 2010 por el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra (CES), en un formato estándar para el Observatorio de Inclusión Social y Democracia Participativa.

Nombre de la política: Presupuesto participativo (con un enfoque de inclusión de las mujeres indígenas)

Fecha de inicio: 2000

Fecha de finalización: En curso

¹ El **Observatorio Ciudades Inclusivas** es un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. Contiene más de sesenta estudios de caso sobre políticas innovadoras en materia de interculturalidad, desarrollo comunitario, acceso a los servicios básicos, igualdad de género, derechos humanos, protección del medio ambiente o erradicación de la pobreza, entre otros. La iniciativa ha contado con el apoyo científico del Prof. Yves Cabannes de la University College of London (15 casos) y de un equipo de investigadores del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coímbra (50 casos), que ha trabajado bajo la dirección del Prof. Boaventura de Sousa Santos. Este Observatorio persigue detectar experiencias exitosas que puedan aportar elementos de inspiración a otras ciudades en el momento de diseñar e implementar sus políticas de inclusión.

El Observatorio Ciudades Inclusivas ha sido creado por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos** (CGLU) es la plataforma mundial que representa y defiende los intereses de los gobiernos locales ante la comunidad internacional y trabaja para dotar las ciudades de un mayor peso político en la gobernanza mundial. La **Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos** tiene por misión contribuir a construir la voz común de las ciudades de CGLU en materia de inclusión social, democracia participativa y derechos humanos. También persigue orientar a los gobiernos locales en el diseño de estas políticas y, para ello, promueve debates políticos, intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo entre ciudades de todo el mundo.

Para más información: www.uclg.org/cisdp/observatory



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



development
planning
unit





CONTEXTO

CONTEXTO GUBERNAMENTAL

Contexto de la ciudad

El cantón de Santa Ana de Cotacachi (1.809 km²) se encuentra en la provincia de Imbabura, al pie del volcán del mismo nombre, en la República de Ecuador. Al ser un territorio cruzado por los Andes, está conformado por una zona subtropical que llega a los 1.600 metros de altitud y por una zona andina de mesetas y valles que se encuentra más elevada. Tiene más de 37.250 habitantes, de los cuales el 20% vive en el área urbana y el 80%, en el campo. Este municipio se caracteriza por su diversidad étnica y cultural. La economía local se basa en la agricultura, aunque la industria manufacturera, la artesanía, el comercio y los servicios también son importantes. Se trata de un cantón pobre en el que la mayor parte de la población desarrolla una economía de subsistencia. Tan sólo recientemente ha aparecido el turismo como posible fuente de ingresos.

Nivel de descentralización del país

Ecuador es uno de los países latinoamericanos en los que el proceso de descentralización más lejos ha llegado en términos de transferencia de funciones y recursos.² Lógicamente, también es el primer país en el que se creó una Asociación Nacional de Autoridades Locales (en 1940). Según el *Informe GOLD* de CGLU, el segundo ciclo de descentralización se produjo a fines de los 90, en plena crisis financiera y social que afectó a varios países, y que motivó el despliegue de 'estrategias para corregir el paradigma neoliberal con más políticas democráticas y sociales'. En Ecuador, en medio de una profunda crisis política y social que provocó la caída de varios presidentes y la dolarización de la economía, la Constitución de 1998 fortaleció la descentralización, la desconcentración y la participación ya establecidas por leyes anteriores. De acuerdo con la Carta Magna, se aprobaron algunos documentos importantes, como por ejemplo: la *Ley de Juntas Parroquiales* (2000), el Plan de Descentralización y la *Ley de Descentralización y Participación Social de 1997* (2001) y la reforma de la *Ley del Régimen Municipal* (2004). Esta última ley exigía más mejoras en los servicios y la obligación de transferir responsabilidades, reconociendo dos niveles principales de gobierno autónomo: provincias y cantones (municipios).

El nivel provincial (cuyo mantenimiento representa el 4,9% de los gastos totales del gobierno) es estructuralmente limitado por responsabilidades y recursos escasos, y por la coexistencia de dos autoridades: un prefecto elegido popularmente y un gobernador designado por el gobierno central. En los municipios pequeños, se había elegido a los alcaldes y a los presidentes de consejo desde 1935; sin embargo, esta medida se amplió a todos los alcaldes a partir de 1988. En Ecuador también existen más de 100 *mancomunidades*, que reúnen a más de 100 municipios, con un número similar de acuerdos asociativos entre entidades provinciales, regionales y microregionales para fomentar el desarrollo y gestionar servicios que instituciones únicas no pueden ofrecer por sí solas por su falta de conocimientos, personal y recursos. Una muestra de ello es la Mancomunidad de Municipios para la Rehabilitación del Ferrocarril

² Los recursos transferidos supusieron el 18,3% del gasto nacional en los años 80s y el 22,1% del gasto nacional en 2004, es decir, el 24,5% del PIB.





Ecuatoriano, que se creó mediante un gran acuerdo firmado en junio de 2005 por 33 municipios.

En Ecuador la ley impone una revisión bienal del Registro de la Propiedad para actualizar el valor de las propiedades con el fin de ajustarlas mejor a los precios del mercado y garantizar más recursos a los poderes locales. Las transferencias estatales derivan, sobre todo, del Fondo de Desarrollo Sectorial (FODESEC) y, según la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal de 2002, generalmente se destinan a la inversión pública, no a los gastos corrientes.

Por lo que se refiere a los servicios públicos, desde 2001 la política de descentralización en Ecuador ha optado por transferencias voluntarias de algunas responsabilidades a municipios mediante acuerdos bilaterales entre el gobierno central y los municipios implicados. Tal y como afirma Carrion (2006), las nuevas responsabilidades que revisten mayor interés para los gobiernos locales se centran en tres temas – medio ambiente (31.5%), turismo (24.6%), y bienestar social (23.3%) – y, en menor grado, educación (7%), vivienda y sanidad (4%). A principios de los 90, la gestión del agua potable y de las aguas residuales se privatizó, se dio en concesión o se delegó a operadores del sector privado - al menos en los municipios más importantes - aunque actualmente la gestión de algunos de estos servicios está volviendo a las autoridades públicas. Tal como CGLU (2008) destaca,

... lamentablemente, [aún] existen pocos estudios que permiten medir el impacto de todos estos procesos de transferencia sobre el acceso o la calidad de los servicios básicos. No obstante, los datos existentes son prometedores: en Ecuador, por ejemplo, se calcula que, desde el inicio de la descentralización, el porcentaje de casas conectadas con el sistema de alcantarillado público ha crecido de un 39,5% en 1990 a un 48,5% en 2001; las casas con electricidad han pasado de un 78% a un 91%; la conexión domiciliaria al suministro de agua potable ha crecido un 10%; y la recogida de residuos ha crecido hasta un 20% a nivel nacional.

A diferencia de otros países latinoamericanos, Ecuador posee un marco legal que regula el empleo en la administración pública, e incluso cuenta con la Asociación Nacional de Empleadas Municipales Femeninas (AMUME). En términos políticos, en el año 2000 la presencia de mujeres en la política local todavía era muy limitada (las alcaldesas representaban sólo el 2,3% del total de alcaldes) pero, desde entonces, la proporción de mujeres electas ha crecido. También existe una asociación de alcaldes indígenas en Ecuador, llamada Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos.

En un contexto en el que las instituciones nacionales han perdido gradualmente su legitimidad, la participación ciudadana ha cobrado progresivamente mayor importancia y se ha canalizado sobre todo a través de los gobiernos locales. Los mecanismos utilizados han sido múltiples: procesos de planificación estratégica para formular planes provinciales (18 en 2008), planes municipales (más de 100 según CGLU), presupuestos participativos o comités sectoriales locales para obras públicas y prestación de servicios. Se permite la revocación de alcaldes en casos de corrupción e incumplimiento del plan de desarrollo municipal. Recientemente, en





Comisión de Inclusión
Social, Democracia
Participativa y Derechos
Humanos de CGLU

Observatorio
Ciudades Inclusivas

Ecuador se ha reinstaurado una estructura de *juntas parroquiales electas*, después de que en 1980 se hubiese interrumpido brevemente una experiencia similar.

Actualmente, la transferencia de competencias a los municipios y provincias de Ecuador parece encontrarse en un punto muerto, y las autoridades locales piden al gobierno que tome nuevas medidas concretas para relanzar este proceso.

Nivel de gobierno en el que se ha desarrollado la política: municipal (cantón)

CONTEXTO SOCIAL

Aunque Cotacachi es un municipio de pequeñas dimensiones, su población presenta cierta diversidad étnica: el 60% de la población son indios Quechua, el 35% mestizos blancos, y el 5% afroecuatorianos. A pesar de representar tres cuartas partes de la población total, tradicionalmente su población rural ha quedado excluida en cierta medida de los procesos de desarrollo, con acceso limitado al agua potable y al alcantarillado, y con poca cobertura sanitaria (menos del 50%). De hecho, Cotacachi, hasta hace bien poco, tenía una de las tasas de mortalidad infantil (y adulta) más altas del país.

El municipio cuenta con un presupuesto anual de 3 millones de dólares (cerca de 40 dólares por habitante y año). El gobierno municipal está integrado por un alcalde y siete concejales elegidos directamente por la población. Sus funciones consisten en prestar servicios básicos, fomentar el desarrollo y administrar el cantón. Hasta 1996, el municipio lo dirigía la comunidad mestiza blanca, mientras que la mayoría indígena estaba políticamente subordinada, económicamente depauperada y socialmente excluida.

Las mujeres indígenas, que tradicionalmente han sido los actores centrales en las tareas comunitarias aunque siempre a la sombra de los hombres, han desempeñado un papel reproductivo relacionado con las tareas domésticas cotidianas y el cuidado de animales pequeños. Estos trabajos no están organizados ni remunerados y refuerzan la desigualdad de género y la falta de oportunidades para el autodesarrollo. Sin dejar de desempeñar este papel ancestral dentro del marco de las aspiraciones humanas, grandes segmentos de la población rural femenina han visto cómo sus compañeras gradualmente ocupaban cargos públicos. A pesar de dedicar tiempo a las tareas cotidianas, las mujeres indígenas han acompañado estos procesos de forma invisible, pero convencidas de que provocarán cambios en las actitudes de los hombres y de la sociedad (OIDP 2006).

DESCRIPCIÓN COMPLETA

Presentación de la política

El aspecto clave de la innovación política de Cotacachi (que empezó en 1996) ha sido un proyecto organizativo de los habitantes multiétnicos del *cantón*, haciendo especial hincapié en



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



development
planning
unit





Comisión de Inclusión
Social, Democracia
Participativa y Derechos
Humanos de CGLU

Observatorio Ciudades Inclusivas

las mujeres y en la población indígena con el objetivo de promover una mayor toma de conciencia sobre sus derechos y deberes. El marco de referencia estaba conformado por el compromiso de crear un Nuevo Modelo de Desarrollo Local fundamentado en la participación ciudadana, la planificación colectiva, la transparencia y la autogestión. Desde 2000, se trabajó para llevar a cabo un proceso participativo que permitiera redactar de modo colectivo el Presupuesto de Inversión Municipal bajo los principios generales de igualdad, eficiencia administrativa, solidaridad y reciprocidad. El Presupuesto Participativo se ha convertido en una herramienta estratégica para dar forma a las ideas y a la visión del Cotachahi del nuevo milenio, basado en el dialogo intercultural y en la búsqueda de consenso entre actores sociales y autoridades municipales en aras de implementar las directrices y políticas del Plan de Desarrollo Cantonal.

Antecedentes / Orígenes

La elección como alcalde del economista indígena Auki Tituaña en 1996 (y sus reelecciones subsiguientes hasta 2009) modificaron sustancialmente las estructuras gubernamentales locales. Al inicio de su primera legislatura, su objetivo fundamental fue sustituir el modelo de 'democracia representativa' por un modelo mixto en el que la 'democracia participativa' tuviese un papel esencial. Una de las primeras medidas que llevó a cabo su gabinete fue instituir las Asambleas Anuales de la Unidad Cantonal. En la primera reunión de la Asamblea Cantonal, las mujeres participaron a título individual, aunque se implicaron después en el proceso de forma organizada. De ahí que en la VI Asamblea de la Unidad Cantonal se crearan las Coordinadoras de Mujeres en las tres zonas del municipio: urbana, andina y subtropical. Estas se convirtieron en parte de la estructura organizativa del Alto Consejo de Desarrollo y Gestión de la Asamblea de la Unidad Cantonal, basado en los principios de solidaridad, respeto a las autonomías y tolerancia a la diversidad cultural y étnica. Estrechamente relacionado con la inclusión de las mujeres en el proceso de participación ciudadana, el Consejo Municipal, a través de sus concejales indígenas y blancos-mestizos y en conjunción con la sociedad civil, creó la Comisión de las Mujeres y la Familia en virtud de una ordenanza municipal. En este marco, la participación de las mujeres se fue haciendo cada vez más activa y propositiva, empoderándose y apropiándose cada vez más del proceso. Ello permitió que varias mujeres llegaran a encabezar órganos institucionales - hasta entonces ocupados exclusivamente por hombres - al convertirse en concejales, presidentas de comités intersectoriales, presidentas de consejos locales, presidentas de barrios, presidentas de la Junta de Usuarios del Agua, promotoras sanitarias, directoras y jefas de departamento.

En 2002, tras un debate con las comunidades locales, se decidió llevar a cabo un presupuesto participativo, que suponía la creación de dos entidades nuevas: un Comité Ejecutivo (con una amplia representación política, desde las bases hasta el alcalde) y un Comité Técnico (que también incluía personal municipal) responsable de implementar el proceso. En 2003, un Comité de Seguimiento o Controlaría Social (compuesto por miembros de la comunidad) fue creado para controlar la implementación de los programas y las obras aprobadas.



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



development
planning
unit





Objetivos de la política

Desde su origen, los principales objetivos de esta experiencia han sido:

- a) Fomentar la participación y la organización social, étnica, intergeneracional y, sobre todo, de las mujeres;
- b) Aportar transparencia a la gestión del presupuesto municipal;
- c) Conseguir una autogestión que valore la aportación económica de la comunidad; y
- d) Desarrollar vínculos de solidaridad entre los diferentes actores sociales.

Además, se ha puesto especial énfasis en las inversiones, no sólo en lo que se refiere a infraestructuras físicas, sino también para apoyar procesos de desarrollo sostenible a lo largo del tiempo.

Agentes implicados

El gobierno municipal del cantón de Cotacachi fue el principal actor a la hora de concebir y diseñar el proceso de presupuesto participativo, mientras que el diálogo con los movimientos sociales locales proporcionó muchas ideas para su puesta en marcha y desarrollo. Los principales socios del gobierno del cantón han sido la Asamblea de la Unidad Cantonal, las organizaciones indígenas del cantón y, sobre todo, las organizaciones de mujeres indígenas.

Según la administración del cantón, a lo largo del tiempo más del 90% de las organizaciones existentes en el cantón de Cotacachi (cerca de 800) han participado en los diferentes procesos participativos que florecieron alrededor del presupuesto participativo (Incluir 2006).

Beneficiarios

Los beneficiarios del proceso de presupuesto participativo fueron, principalmente, los ciudadanos/as de Cotacachi a título individual, con especial atención a la población rural, a las mujeres indígenas (a través de su implicación directa) y a sus familias.

Procesos participativos desarrollados

El presupuesto participativo se concibió como un “motor” de coordinación de un abanico más amplio de herramientas participativas. Consiste en una serie de encuentros temáticos y locales en los que los ciudadanos pueden recibir información sobre el presupuesto de inversiones, aclarar dudas, realizar consultas, lanzar propuestas a incluir en el presupuesto y, finalmente, jerarquizar las prioridades del gasto.

Cada período de presupuesto participativo anual incluye cuatro fases: (1) lanzamiento y contactos iniciales entre el Comité Técnico y las organizaciones sociales existentes; (2) evaluación de los resultados de años anteriores; (3) priorización de las necesidades de la comunidad y negociaciones; (4) presentación de la propuesta por parte del alcalde y del equipo técnico a los líderes sociales.





Comisión de Inclusión
Social, Democracia
Participativa y Derechos
Humanos de CGLU

Observatorio Ciudades Inclusivas

Este proceso social y técnico de priorización y negociación en torno a construcción de obra pública y proyectos municipales se podría describir como un ejercicio genuino de consolidación de la democracia participativa que exige compromiso político, habilidades de gestión social y técnica, organización, honestidad y transparencia de todos los actores.

Tras los primeros años de experimentación del Presupuesto Participativo de Cotacachi, se añadió un objetivo básico al proceso con la finalidad de multiplicar sus resultados exitosos: fomentar la participación de las mujeres, sobre todo en zonas rurales, como agentes sociales con mayor conciencia y mayor sentido de la responsabilidad. Un objetivo tan nuevo y específico obligaba a revolucionar los mecanismos existentes mediante la creación de medidas de diferenciación de género y discriminación positiva que podían ayudar a valorizar las necesidades sociales "propias" de las mujeres y administrar de forma más eficiente los recursos públicos, de acuerdo con su punto de vista.

Mediante talleres específicos destinados a crear un entorno colaborativo en el cual las mujeres indígenas se sintieran cómodas y superaran su comportamiento tradicionalmente pasivo en la escena pública, su participación aumentó y se reforzó su capacidad de organización comunitaria.

Se utilizaron metodologías específicas para conseguir una mayor participación de las mujeres indígenas, utilizando entre ellas el lenguaje nativo de las comunidades locales (que las mujeres utilizan con mayor frecuencia), así como recursos educativos basados en el uso de colores, símbolos (frutos secos y semillas) y otros materiales cotidianos para mujeres analfabetas.

Al principio, los grupos de trabajo que se establecieron eran pequeños con la finalidad de 'romper el hielo' y fomentar que las mujeres analfabetas intervinieran. Posteriormente, en cada taller se hizo el ejercicio de conectar las áreas de desarrollo de los planes del Cantón y de la Parroquia con la realidad diaria de las mujeres indígenas para poder intentar identificar sus necesidades más genuinas. El proceso de 'ampliación a escala' se dio de forma gradual y lenta para integrar los intereses de los nuevos actores sociales en la planificación sostenible de herramientas.

La promoción y la capacitación de las mujeres de Cotacachi en el proceso de presupuesto participativo implicaban una serie de transformaciones en la gestión y las políticas municipales. A través de una formación especial, una unidad técnica del municipio recibió formación especializada en técnicas participativas de la mano de un equipo mayoritariamente femenino.

El hecho de que el presupuesto participativo y varias políticas nacidas dentro de su amplia gama de resultados tuvieran continuidad tras la derrota electoral del alcalde Auki Tijuana en abril de 2009 muestra el grado de arraigo social y de sostenibilidad de la iniciativa.

Proceso de institucionalización de la política

La estrategia multidimensional de la política de participación ciudadana intentó integrarse en algunas de las estructuras en la arquitectura institucional. Esta institucionalización fue importante para proporcionar la capacidad de intervenir e influir en diferentes políticas



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



development
planning
unit





Comisión de Inclusión
Social, Democracia
Participativa y Derechos
Humanos de CGLU

Observatorio Ciudades Inclusivas

municipales. En 2001 se creó la Comisión de las Mujeres y la Familia (mediante una ordenanza municipal) como un órgano legal cuya tarea era promover y fomentar políticas de género diseñadas para dar efecto a los derechos de las mujeres.

Es importante destacar que las políticas y los proyectos destinados a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y sus familias que se debatieron dentro del proceso de presupuesto participativo han contribuido a detallar los contenidos del Plan de Desarrollo Cantonal, el Plan Sanitario Cantonal, el Plan de Gestión Medioambiental, los Planes Parroquiales y los Planes Comunitarios, que se institucionalizaron a través de su aprobación formal.

Además, por un lado, en la IX Asamblea de la Unidad Cantonal, los hombres y las mujeres de los Comités de Control del Presupuesto Participativo destacaron la necesidad de que el municipio aprobara una ordenanza para regular todo el presupuesto participativo, y por otro las mujeres han instado a las autoridades competentes a implementar la Ley de Maternidad Libre (todavía sin aplicar a nivel nacional).

Uno de los aspectos peculiares y bastante únicos del presupuesto participativo en Cotacachi fue la creación a nivel municipal de la Contraloría Social, integrada por las organizaciones activas de la ciudad y el gobierno municipal. Actualmente, forma parte de la Asamblea Cantonal de Cotacachi y controla la implementación de las obras y los proyectos que se han aprobado dentro del presupuesto participativo y de otros procesos participativos, particularmente revisando el proceso precontractual, el método de contratación y la ejecución (UN-Habitat 2003).

Financiamiento

Los costes generales de la estrategia participativa, ampliada a una gran mayoría de sectores municipales a lo largo de varios años, no se registraron con continuidad. Para tener una idea general del tamaño del presupuesto participativo, se puede apuntar que en 2002 el importe distribuido a través del presupuesto participativo fue de aproximadamente 1.116.000 dólares americanos y en 2003 fue de 1.561.311 dólares y tendía a crecer con el paso del tiempo. Los costes fueron íntegramente financiados por el municipio. Algunos programas específicos posteriormente recibieron algún tipo de cofinanciación procedente de otras fuentes

Principales resultados y logros

Antes de 2004, la tasa de analfabetismo en Cotacachi era del 22,5%, una de las más altas del país, y era especialmente alta entre las mujeres indígenas de las zonas rurales. En 2003 se lanzó la campaña 'Yo sí puedo' como consecuencia de los debates estratégicos mantenidos en el cantón durante el primer año del presupuesto participativo. Entre 2003 y 2005, se enseñó a leer y a escribir a 1.667 personas (de las cuales un 65% eran mujeres). Desde entonces, se ha enseñado a leer a un 10% de todas las mujeres indígenas y al 20% de todas las mujeres adultas gracias a este programa. Naciones Unidas ha declarado a Cotacachi como el primer cantón sin analfabetismo de Ecuador.

El impacto directo en las condiciones de vida de la población ha sido muy elevado. Desde la aplicación del presupuesto participativo, más de dos tercios de los recursos municipales se han



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



development
planning
unit





Comisión de Inclusión
Social, Democracia
Participativa y Derechos
Humanos de CGLU

Observatorio Ciudades Inclusivas

destinado a áreas rurales, en contraste radical con las fórmulas que previamente se habían aplicado. Ha habido mejoras significativas en la electrificación rural, con una cobertura del 95% en el área subtropical, y se ha destinado el 12% del presupuesto anual al saneamiento básico, lo que se ha traducido en varios proyectos para suministrar agua potable, alcantarillado, reforestación, protección de cuencas de ríos, y la mejora o nueva construcción de infraestructuras sanitarias. En el ámbito del bienestar social, se ha creado el Centro *Sol de Vida* para personas con discapacidad, destinado a prestar asistencia a la población rural y, especialmente, a la andina.

A través del presupuesto participativo, las mujeres han priorizado constantemente la atención sanitaria. Dado que el sector se centraliza enormemente a nivel nacional, en 2003 se decidió que el municipio asumiría el control de la prestación sanitaria (mediante un acuerdo con el Estado que la ley ecuatoriana permite establecer). Se formó un comité tripartito local que incluyó el municipio, la comunidad y profesionales de la atención sanitaria. El progreso realizado actualmente se considera único en el país; en cuestión de pocos años, la mortalidad infantil se ha reducido hasta el 0% y existen especialistas en ginecología, pediatría, cirugía, radiología y médicos de familia para la atención sanitaria rural y, especialmente, femenina. En 2004 se diseñó un programa integral de prevención sanitaria, y se crearon recursos para mejorar las áreas de cuidado materno-infantil en los centros médicos del cantón. Además, se decidió promover la medicina tradicional, que valoriza los conocimientos ancestrales indígenas, y formar a muchos ciudadanos (sobre todo, mujeres) que ejercían, anteriormente y de forma informal profesiones que necesitan una formación y actualización continuas para garantizar la seguridad de las madres y de los niños.

El presupuesto participativo ha tenido un amplio impacto en las condiciones de vida de las mujeres de Cotacachi. En 2004 la comunidad de *El Cercado* priorizó la construcción de un Centro de Mujeres (*Casa de la Mujer*), un lugar de trabajo para mujeres artesanas. Al año siguiente, se creó una oficina de apoyo dirigida a las mujeres y sus familias, en colaboración con el Consejo Nacional de Mujeres. Esta oficina proporciona asistencia legal para la defensa de los derechos de las mujeres y ayuda psicológica en la prevención de la violencia doméstica y de género.

Estos resultados han sido posibles principalmente gracias a la implicación directa de las mujeres (sobre todo, las mujeres indígenas) en la toma de decisiones a través la creación de espacios de participación específicos que garantizaron un aumento de la presencia de mujeres (hasta el 49%) en los procesos de toma de decisión colectiva. Su presencia aseguró fuertes vínculos entre el gobierno municipal y la sociedad civil, fomentando un sentido de apropiación e de identificación, así como percepciones positivas en sus círculos sociales. Esto contrasta claramente con la estigmatización y desconfianza que sufrieron las mujeres que intentaron participar hace diez años. Merece la pena subrayar que los estrechos vínculos entre las mujeres indígenas y la 'naturaleza' (*Pachamama*) parecen haber posibilitado mayores progresos en temas medio ambientales y sociales relativos a la electricidad, el agua, la sanidad y la educación, en contraste con las prioridades tradicionalmente masculinas.



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



development
planning
unit





La experiencia participativa de Cotacachi contribuyó a forjar relaciones más fuertes entre instituciones locales y organizaciones sociales como la Federación de Barrios, la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi (UNORCAC), las Juntas Parroquiales, la Coordinadora de Jóvenes y Niños, la Coordinadora de las Mujeres, la Asamblea de la Unidad Cantonal y el municipio de Cotacachi. La experiencia también ayudó a estos grupos a dialogar horizontalmente entre ellos.

Principales obstáculos

Los principales obstáculos encontrados han sido de naturaleza organizativa o comunicativa:

- Poca implicación de los concejales de la oposición en los procesos de participación social y en el presupuesto participativo (menoscabando los resultados y a menudo obstaculizando el trabajo organizativo);
- Falta de articulación entre las instituciones públicas y las ONG (por ejemplo, entre el Consejo Provincial, otros municipios y los ministerios en el momento de presentar las demandas sociales);
- Organización débil de las zonas urbanas representadas por la Federación de Barrios;
- Transmisión débil de información crucial por parte de los líderes de la comunidad hacia las bases sociales: y
- La Contraloría Social, por lo general, no fue capaz de controlar más que unos pocos proyectos al año (a pesar de que la media es de 140 proyectos y obras al año), debido a que es un órgano compuesto por miembros *ad-honorem*.

Además, el presupuesto de inversiones resultó ser muy reducido porque estaba destinado a cubrir las tres zonas geográficas del cantón juntas (parroquias, comunidades y barrios).

Finalmente, el difícil acceso físico a las áreas rurales del cantón en el momento de ejecución de las obras y proyectos también resultó ser un reto debido a la calidad irregular de algunas carreteras rurales, especialmente en las zonas de Intag, Manduriacos y Golondrinas.

Replicabilidad y adaptación de la política en otros contextos

La experiencia de Cotacachi iba, y todavía pretende ir, más allá de simplemente distribuir y controlar los recursos públicos, generando asimismo impactos económicos, políticos, sociales y culturales duraderos. Desde un punto de vista *económico*, reforzó la creación de puestos de trabajo mediante contratación pública y redistribuyó bienes de forma abierta y transparente. Desde un punto de vista *político*, podemos afirmar que las estructuras de poder históricamente cerradas (tanto dentro del aparato municipal como dentro de las familias y comunidades) empezaron a tener en cuenta a agentes tradicionalmente silenciados, poniendo de manifiesto la distancia que había entre las estructuras de poder existentes y la representación política de los diferentes sectores de la población (especialmente, los femeninos). Desde un punto de vista *social*, se puede afirmar que se están superando varios elementos del aislamiento social y espacial, así como la discriminación de género y etnia, y las limitaciones educativas. Y en último lugar, cabe decir que las ventajas *culturales* de las nuevas políticas inauguradas por los



procesos de presupuesto participativo se centraron en cambios sustanciales en la apreciación del papel de las mujeres por parte de la población local (aunque todavía parece demasiado pronto para identificar cambios más profundos, por ejemplo, en la reordenación de las jerarquías domésticas o en los medios de subsistencia).

En términos generales, el presupuesto participativo de Cotacachi constituye un ejemplo nacional e internacional exitoso de gestión municipal. Su política continúa basándose sólidamente en la participación abierta, poniendo énfasis en la discriminación positiva de las minorías étnicas y de las mujeres, sin ignorar derechos más universales a la participación. Como caso notable y exitoso de aplicación del criterio de justicia social a nivel local, el ejemplo de Cotacachi contribuyó a dar visibilidad al presupuesto participativo en Ecuador, donde no existe ley alguna que obligue a los gobiernos municipales a implementar presupuestos participativos (a diferencia de países como Perú o República Dominicana).

El caso de Cotacachi subraya la importancia de la voluntad política (del gobierno local) como precondition para fomentar el desarrollo de una cultura participativa en la sociedad local, o al menos, un nivel considerable de promoción de proyectos participativos. En concreto, el valor de este proceso se debe, principalmente, al compromiso del alcalde indígena, Aki Tituaña, y de su gabinete de apoyar fuertemente el proceso. A causa de ello, la cuestión que inevitablemente surge es la de sostenibilidad del proceso a lo largo del tiempo. Una posible respuesta es que los avances en la inclusión étnica, intergeneracional y de género, en algún punto, dependan menos de las estructuras municipales y se interioricen más en las prácticas comunes de la comunidad. El período posterior a Tituaña empezó con la elección del alcalde Anrango Bonilla, otro político Quechua que se licenció en Lengua y Ciencias de la Educación, el cual había fundado la Unión de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cotacachi (UNORCAC) y fue el primer concejal indígena de Cotacachi en 1980. Este periodo parece apuntar a la 'continuidad' de las políticas participativas –a pesar de una orientación política diferente- y de la atención prestada a reforzar la transversalización de la igualdad de género.

Este ejemplo muestra la gran importancia que tiene para un municipio 'apostar' por la autonomización gradual de la sociedad civil para que se convierta en interlocutor de las instituciones públicas. Este hecho se destaca en el *Informe de 1000 días*, publicado por el nuevo alcalde elegido en 2009, en el cual se explica la importancia de la contribución de la sociedad civil en la transición de las dos coaliciones políticas.

El caso de Cotacachi también resalta la importancia del 'intercambio de experiencias' entre ciudades y municipios, y la necesidad de 'adaptar' modelos importados a la realidad concreta de las personas autóctonas y del territorio. En 2006, el experimento llamado 'Procesos y mecanismos para la inclusión de mujeres indígenas en la gestión local' ganó la *Mejor Práctica en Participación ciudadana* del Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP), una red internacional de ciudades y asociaciones que promueven la democracia participativa.

Sin duda, un proceso como el que aquí se describe implica ejercer derechos y responsabilidades reales de la ciudadanía, empoderando a las personas, los grupos y las comunidades para que devengan agentes de positivos del desarrollo democrático. Por lo tanto,



Comisión de Inclusión
Social, Democracia
Participativa y Derechos
Humanos de CGLU

Observatorio
Ciudades Inclusivas

los actores institucionales deben asumir los riesgos de empoderar a la gente, y los actores sociales deben ser alguna cosa más que simples testigos: deben definir sus políticas y controlar la ejecución de sus proyectos y obras, tal y como se ha hecho en Cotacachi.

Para que estos proyectos devengan realidad en el espacio urbano/ rural y, por lo tanto, para que alimenten la legitimidad del propio proceso participativo, debe existir un alto nivel de articulación interinstitucional y una fuerte inversión para sensibilizar y formar al personal municipal, tal y como pone de manifiesto la experiencia de Cotacachi.

También es necesario fortalecer el tejido social existente con la apertura de nuevas formas de participación y, especialmente, promoviendo la organización de los actores sociales tradicionalmente excluidos y respetando la diversidad étnica y cultural.

RESUMEN

El cantón de Santa Ana de Cotacachi es un municipio situado en la provincia de Imbabura, en Ecuador, que cuenta con más de 37.250 habitantes, de los cuales el 80% vive en zonas rurales. El municipio se caracteriza por su diversidad étnica y cultural: el 60% de sus habitantes son indígenas Quechua, el 35% son mestizos blancos, y el 5% afroecuatorianos. Tradicionalmente, su población rural se ha visto excluida de los procesos de desarrollo, con poco acceso al agua potable y al alcantarillado, y una de las tasas de mortalidad más altas del país. El municipio dispone de un presupuesto anual de 3 millones de dólares y, hasta 1996, lo gestionaba la comunidad mestiza-blanca porque la mayoría indígena estaba políticamente subordinada, económicamente depauperada y socialmente excluida. La segregación afectaba espacialmente a las mujeres indígenas en la zona rural.

La elección del alcalde indígena Auki Tituaña en 1996 (y sus reelecciones subsiguientes en 2000 y 2004) modificó las estructuras gubernamentales existentes. Tras la institución de las Asambleas Anuales de la Unidad Cantonal, se crearon los Comités Coordinadores de las Mujeres en las tres zonas del municipio: urbana, andina y subtropical. La participación de las mujeres se fue haciendo cada vez más activa y propositiva con la puesta en marcha del presupuesto participativo en 2002. Los objetivos principales del presupuesto participativo eran fomentar la participación y organización social, étnica e intergeneracional, especialmente con un enfoque género; aportar transparencia a la gestión del presupuesto municipal; y conseguir una autogestión que valorara la contribución económica de la comunidad. En 2003 se añadió un Comité de Seguimiento o Controlaría Social (compuesto por miembros de la comunidad) para controlar la implementación de los programas y las obras aprobados.

En 2003 se añadió un objetivo básico a la experiencia del Presupuesto Participativo de Cotacachi: fomentar la participación de las mujeres, sobre todo en zonas rurales, mediante la creación de medidas de diferenciación de género y discriminación positiva. Mediante talleres específicos destinados a crear un entorno colaborativo en el cual las mujeres indígenas se sintieran cómodas y superaran su comportamiento tradicionalmente pasivo en el espacio público, su participación aumentó y se reforzó su capacidad de organización comunitaria. La



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



development
planning
unit





Comisión de Inclusión
Social, Democracia
Participativa y Derechos
Humanos de CGLU

Observatorio Ciudades Inclusivas

utilización del lenguaje nativo por parte de las comunidades locales, así como de recursos educativos a base de colores, símbolos (frutos secos y semillas) y otros materiales cotidianos ayudó sobremanera.

La promoción y la capacitación de las mujeres de Cotacachi en el proceso de presupuesto participativo implicaron una serie de transformaciones en la gestión y las políticas municipales. Una unidad técnica municipal recibió formación especializada en técnicas participativas de la mano de un equipo mayoritariamente femenino. Las políticas y los proyectos destinados a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y sus familias que se debatieron dentro del proceso de presupuesto participativo han contribuido a detallar los contenidos del Plan de Desarrollo Cantonal, el Plan Sanitario Cantonal, el Plan de Gestión Medioambiental, los Planes Parroquiales, y los Planes Comunitarios, institucionalizándose así a través de su aprobación formal.

Los resultados de esta experiencia fueron muy visibles. En 2003 se lanzó la campaña 'Yo sí puedo', en la que participaron 1.667 personas (de las cuales un 65% eran mujeres) a las que se enseñó a leer y a escribir. Desde entonces un 10% de todas las mujeres indígenas y el 20% de todas las mujeres adultas han aprendido a leer gracias a este programa y Naciones Unidas ha declarado a Cotacachi como el primer cantón sin analfabetismo de Ecuador. Desde la puesta en marcha del presupuesto participativo, más de dos tercios de los recursos municipales se han destinado a zonas rurales -en contraste radical con las fórmulas que anteriormente se habían aplicado. Ha habido mejoras significativas en la electrificación rural, con una cobertura del 95% en el área subtropical, mientras que el 12% del presupuesto anual se ha destinado al saneamiento básico.

Dentro del proceso de presupuesto participativo, las mujeres han priorizado constantemente la atención sanitaria. En 2003 se decidió que el municipio asumiría el control de la prestación sanitaria (mediante un acuerdo con el Estado que permite la ley ecuatoriana) y se formó un comité tripartito local que incluyó el municipio, la comunidad y profesionales de la atención sanitaria. El progreso realizado actualmente se considera único en el país: en pocos años, la mortalidad infantil se ha reducido hasta el 0% y se ha diseñado un programa integral de prevención sanitaria, que destina recursos a la mejora del cuidado materno-infantil en los centros médicos del cantón. Además, se está promoviendo la medicina tradicional, valorizándose los conocimientos ancestrales indígenas y capacitando a trabajadores previamente informales del área.

La experiencia de Cotacachi iba, y todavía pretende ir, más allá de simplemente distribuir y controlar los recursos públicos, generando asimismo impactos económicos, políticos, sociales y culturales duraderos. En términos generales, constituyó un ejemplo nacional e internacional de gestión municipal exitosa, obteniendo varios premios internacionales (como la distinción a las Mejores Prácticas OIDP en 2006). Esta política continúa basándose sólidamente en la participación abierta con un énfasis en la discriminación positiva de las minorías étnicas y de las mujeres, sin ignorar derechos más universales a la participación. El hecho de que el presupuesto participativo y varias políticas nacidas dentro de este amplio abanico de resultados



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



development
planning
unit





Comisión de Inclusión
Social, Democracia
Participativa y Derechos
Humanos de CGLU

**Observatorio
Ciudades Inclusivas**

tuvieran continuidad tras la derrota electoral del alcalde Auki Tituaña en abril de 2009 muestra el grado de arraigue social y de sostenibilidad que ha conseguido esta política.

El caso de de Cotacachi subraya la importancia de la voluntad política como precondition para fomentar el desarrollo de una cultura participativa en una sociedad local, aunque los actores institucionales deben asumir los riesgos de empoderar a la gente, dejando a los actores sociales un espacio real para definir políticas y controlar la ejecución de proyectos y obras. También demuestra que, para que los proyectos co-decididos se conviertan en realidad en el espacio urbano/ rural (retroalimentando así la legitimidad del presupuesto participativo), debe existir un alto nivel de articulación interinstitucional y una fuerte inversión para sensibilizar y formar al personal municipal.

Para más información:

Christian Paz Hurtado
Director de Participación Ciudadana
Tel. 00593-62915115, Ext. 109
Fax. 00593-62915115, Ext. 101-119

Sitio web de la ciudad: www.cotacachi.gov.ec

Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU):

Tlf: +34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>

Agradecimientos y créditos

El estudio de caso fue escrito en 2007 por Ernesto López, estudiante de doctorado en el Development Planning Unit de la University College London; y Yasar Adnan Adanali bajo la coordinación y edición del Prof. Cabannes, en el Development Planning Unit, University College London, Reino Unido.

Todos los estudios de casos recopilados en 2007 incluido éste fueron revisados por un comité editorial del DPU compuesto por Ernesto José López Morales, Sonia Riotman, Michelle Pletsch, Steffen Lajoie, Luisa Dornelas, Iyad Issa y Pechladda Pechpakdee.

El texto original fue editado en 2010 para adaptarlo al formato estándar del Observatorio CISDP en 2010 por el Dr. Giovanni Allegretti del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra, Portugal.



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



development
planning
unit





Comisión de Inclusión
Social, Democracia
Participativa y Derechos
Humanos de CGLU

Observatorio
Ciudades Inclusivas

Referencias bibliográficas

- Carrión, F., 2006, *El Proceso de Descentralización en Ecuador*. Quito.
- Conam GTZ Ecuador, 2000, *Línea de Referencia Descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*. Quito: Conam/GTZ.
- Meyers, R., 2005, *Cotacachi: Manual de Presupuesto Participativo*. Cotacachi: Municipio de Cotacachi.
- Municipio de Cotacachi, 2004, *Guía para el Análisis de Casos de Presupuesto Participativo: Datos Básicos del Municipio*. Cotacachi: Municipio de Cotacachi.
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP), 2006, *Procesos y Mecanismos de Inclusión de las Mujeres Indígenas en la Gestión Local. El Presupuesto Participativo de Cotacachi*, Barcelona: OIDP/Ajuntament de Barcelona.
- Ponce, J., 2002, *La Vivienda y la Infraestructura Básica en el Ecuador: 1990-2001*. Quito: SIISE.
- UCLG, 2008, *First Global Report on Decentralization and Local Democracy (GOLD Report)*. Barcelona: UCLG.
- Vasconez, J. & Rice, M., 2006, *Participatory Budgeting and Health Promotion in 4 Latin American cities*, Quito: CIGU.
- UN-Habitat, 2003, *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*. Nairobi: UN-Habitat/Urban Governance Series.



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



development
planning
unit

