



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

**ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**

**ARTÍCULO CIENTÍFICO**

**TÍTULO: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU  
INCIDENCIA EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LEYES EN TIEMPOS DE  
PANDEMIA. CASO ECUADOR, PERÍODO MARZO - DICIEMBRE DE 2020.**

**Autora:** Aidé Karina Herrera Díaz

**Tutora:** Dra. Irma Jara

Quito, junio 2021



**No.308 - 2021.**

## **ACTA DE GRADO**

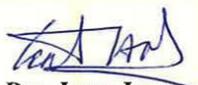
En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 16 de agosto de 2021, **AIDE KARINA HERRERA DIAZ**, portadora del número de cédula: 0705177566, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA (2020-2021)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Artículo Científico, con el tema "**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU INCIDENCIA EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LEYES EN TIEMPOS DE PANDEMIA. CASO ECUADOR, PERÍODO MARZO-DICIEMBRE DE 2020**", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

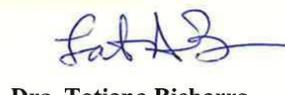
Promedio Académico:	9.56
Artículo Científico:	9.75
Defensa Oral Artículo:	10.00
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>9.71</b>

En consecuencia, **AIDE KARINA HERRERA DIAZ**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:

  
**Dra. Irma Jara**  
**PRESIDENTA**

  
**Mgs. Ana Paredes**  
**MIEMBRO**

  
**Dra. Tatiana Bicharra**  
**MIEMBRO**

  
**Mgs. Lenin Melo**  
**DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL (S)**

## AUTORÍA

Yo, AIDÉ KARINA HERRERA DÍAZ, con cédula de identidad número 0705177566, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la Universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



Firma

CC: 0705177566



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

### **AUTORIZACION DE PUBLICACIÓN**

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de esta obra de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, junio, 2021

---

Firma de la Egresada

**AIDÉ KARINA HERRERA DÍAZ**

CC: 0705177566

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios, a la vida y al amor que nos mantiene respirando.

A mi familia, por ser el motor principal en mi vida.

A los amigos que conocí en este proceso de estudio.

A quienes fueron mis profesores y ahora amigos en el IAEN.

A la Dra. Irma Jara por su guía y apoyo incondicional.

A los Asambleístas, Secretarios Relatores y de manera muy especial a los ciudadanos, quienes contribuyeron en la presente investigación.

Karina.

Quito, junio, 2021

## REFLEXIÓN DE LA AUTORA

Las leyes deben siempre pensarse a favor del pueblo, de los sectores más vulnerables, de que todos sin excepción tengamos los accesos a lo que nos corresponde como mandantes. Desde mucho antes, la credibilidad de la institución objeto de mi investigación ha ido a pique y esto definitivamente seguirá generando desconfianza en el ciudadano para involucrarse abiertamente a estos espacios de participación, de ser el fiscalizador principal. Lamentablemente, se percibe que algunas cosas están amañadas en el país y el que termina perdiendo siempre es el ciudadano.

Algunos mecanismos de participación ciudadana se han implementado en el país y estos han buscado recuperar la confianza del ciudadano, no solo en la creación de leyes, sino en todo lo que representa la participación ciudadana como tal; sin embargo, esto no se ha logrado. Los resultados están muy lejanos a cumplir esta meta. Así mismo, la pandemia vino a evidenciar que los medios tecnológicos definitivamente cumplen un rol fundamental y que las carencias sociales y económicas limitan cómo formamos parte de esta nueva era. Todo cambió, pero seguimos adaptándonos.

Este aporte académico abre un nuevo camino para futuras investigaciones y así definir diferentes rutas enfocadas para que el ciudadano verdaderamente sea escuchado, en que entendamos que el mecanismo de participación es solo el medio para facilitararlo y que lo que importa es el trabajo en conjunto que se evidencie entre el Estado-ciudadano.

La participación ciudadana jamás acabará, el sentir ciudadano seguirá día a día con o sin mecanismo.

Karina.

Quito, junio, 2021

## **RESUMEN**

La presente investigación tiene como objetivo determinar si las acciones y mecanismos adoptados por la Asamblea Nacional garantizaron la participación ciudadana en el proceso de construcción de leyes, en el período marzo-diciembre de 2020, durante la pandemia. Para este efecto, se analiza la normativa aplicada en los procesos de participación a partir de los distintos mecanismos disponibles; y, a partir de la información recolectada mediante la aplicación de instrumentos cuantitativos y cualitativos, como entrevistas y encuestas, se caracterizan las percepciones de la ciudadanía, Asambleístas a nivel general y de los Presidentes de las diferentes Comisiones Especializadas que es donde principalmente se registra la participación ciudadana.

Desde la mirada institucional, los criterios obtenidos entienden al ciudadano como un asesor especializado y cuyo aporte solo contribuye a la construcción de una ley. Sin embargo, este criterio entra en conflicto con lo dispuesto en la Constitución, que coloca al ciudadano como mandante y primer fiscalizador del poder público.

**PALABRAS CLAVE:** Parlamento, Participación Política, Participación Social, Mecanismos de Participación, Ciudadanía

## **ABSTRACT**

The purpose of this research is to determine whether the actions and mechanisms adopted by the National Assembly have guaranteed citizen participation in the law-making process in the March-December 2020 period, during the pandemic. For this purpose, the regulations applied in the participation processes are analyzed from the different mechanisms available; and, based on the information collected through the application of quantitative and qualitative instruments, such as interviews and surveys, the perception of citizens, Assembly members at a general level and the Presidents of the different Specialized Commissions are characterized, which is where citizen participation is mainly registered.

From the institutional point of view, the criteria obtained understand the citizen as a specialized advisor whose participation only contributes to the construction of a law. However, this criterion conflicts with the provisions of the Constitution, which places the citizen as the principal and first supervised of the government.

**KEYWORDS:** Parliament, Political Participation, Social Participation, Participation Mechanisms, Citizenship,

## INTRODUCCIÓN

Pese a que nuestro país fue el primero de la región en retornar a la democracia en 1979 luego de un ciclo de gobiernos militares, este hecho no fue una consecuencia de la acción efervescente de la sociedad civil organizada (trabajadores, mujeres, jóvenes, indígenas) sino más bien el resultado de la voluntad de la Junta Militar que estaba en el poder (Ortiz Lemos, 2010). Como consecuencia de esto, Ecuador experimentó -desde hace más de 40 años de retorno a la democracia-, una fragilidad en el pueblo y los movimientos sociales, que ha impedido la consolidación de actores sociales fuertes capaces de incidir en el sistema institucional, a través del diseño de políticas públicas o proyectos de ley en favor de la ciudadanía.

Para Ortiz (2012), es el Estado el que no se percató de las necesidades de la sociedad -haciendo énfasis a los sectores desfavorecidos-, solo hasta que actúan y presionan para que se les dé la atención en la construcción de la política pública. Por otro lado, Sánchez y Giraldo (2017) manifiestan que la participación ciudadana debe estar orientada por el principio de corresponsabilidad social, por el que los ciudadanos ya sea de manera individual o agrupados a través de un colectivo contribuyen al bien común y al interés social. Así mismo, “la participación ciudadana contribuye a reforzar el espacio público” (Sánchez y Giraldo 2017, p.236), y esto como eje principal para que la ciudadanía influya en el proceso de toma de decisiones de los Estados y gobiernos y no sean solo los grupos políticos quienes participen en este proceso.

Para Brewer (2011) es importante tratar a la democracia como una alianza entre gobernados y gobernantes, que permita garantizar el ejercicio de poder y la participación efectiva de la ciudadanía en las decisiones públicas y de interés social. La democracia -sin dejar de ser representativa-, deberá garantizar la inclusión de todos los ciudadanos en los procesos de construcción del Estado, pues solo cuando exista un sistema de control del poder es que puede existir democracia y que, sobre esta, los ciudadanos encuentren asegurados sus derechos con los poderes públicos (Brewer-Carías, 2011, pp. 39, 51). Resumiendo, “la Democracia no es un sistema alcanzado o definitivo, sino una aspiración. Por ello, frente a las actuales democracias formales, resurgen planteamientos de iniciativa popular, ajenos a los partidos políticos, que exigen un sistema de participación más directa” (Delgado –Algarra, p.255).

En este marco, Ortiz (2012) considera que los mecanismos de participación ciudadana pueden incrementar la calidad de la democracia, siempre que con ellos se facilite la coordinación

entre los actores, el sentido personal de sus acciones, propósitos y proyectos, todo esto inclinado en los resultados de una política pública. La ciudadanía se conquista, no se otorga de arriba. Aunque los mecanismos de participación ciudadana movilizan a la sociedad, no necesariamente otorgan poder, esto es que, cuando son instrumentos de cogestión administrativa y de decisiones potencian facultades para ejercer poder y protagonismo en las políticas públicas; sin embargo, cuando se refieren a peticiones protocolarias -instancias rituales de reunión-, sin incidencia, diluyen las potencialidades de los actores.

Es así que, la interrelación entre el Estado y el ciudadano, depende mayormente de las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada época, para lo cual es pertinente que se analicen algunos aspectos fundamentales sobre el concepto de participación ciudadana. Es por eso que, en el caso de Ecuador se impulsa la Constitución del 2008 para impulsar el empoderamiento ciudadano, la inclusión y la intervención activa de todos. La intención se evidenció entonces, con la implementación de varios mecanismos de participación ciudadana para así lograr que sea el canal fundamental para poner en práctica la democracia representativa, directa y participativa (Paño, 2019, pp.129-148).

Se parte de la premisa que, a través de la participación, un ciudadano interviene decisivamente en el diseño, planeación y desarrollo de una política pública (Espinosa, 2009), contribuyendo así con el gobierno y sus administraciones para lograr y generar valor público en una gestión. Haciendo referencia a la generación del valor público, Ortiz también manifiesta que “la ciudadanía tiene el deber cívico de crear valor público y no limitarse a ser un mero receptor de las políticas públicas. Los ciudadanos no somos clientes” (Ortiz, 2012, p.41).

Sin embargo, en Ecuador, la participación ciudadana ha dependido de varias circunstancias y que inciden en la promulgación de las leyes. Para nadie es ajeno que contamos con algunas leyes descontextualizadas en las que poco o nada se ve representado el ciudadano. Por lo que, siendo la encargada la Asamblea Nacional -según el mandato constitucional- de crear, reformar y aprobar leyes, así como adoptar mecanismos de participación ciudadana para el proceso de construcción de las leyes; el escenario de investigación se llevará a cabo en esta institución.

Actualmente, para promover la participación ciudadana en las diferentes etapas de la construcción de las leyes, la Asamblea Nacional del Ecuador cuenta con mecanismos como: participación en las Comisiones Especializadas y en el Pleno, mesas itinerantes en diversos lugares del territorio nacional en coordinación con las Casas Legislativas, participación en las Casas Legislativas Provinciales, Ruta Legislativa, proyecto Modelos de Asamblea, foros de

consulta, recepción de sugerencias, observaciones, otros. Cabe indicar que debido a la pandemia a causa del Covid-19, se modificaron las políticas y las formas tradicionales de expresión que tenía la Asamblea a través de dichos mecanismos de participación, obligando a los actores ciudadanos y a esta institución a adaptarse a una nueva realidad.

Este particular se reflejó cuando, el 19 de marzo de 2020, la Asamblea Nacional emitió el Reglamento para la implementación de las sesiones virtuales y teletrabajo emergente en el legislativo, pues al quedar suspendidas las actividades presenciales se implementó un catálogo electrónico para garantizar la participación ciudadana en el proceso de construcción de leyes (Resolución CAL-2019-2021-213, 2020), misma que se encuentra vigente hasta el momento.

En este sentido y sumando que la institución no cuenta con alentadores porcentajes de aceptación ciudadana (Minayo, 2007), surgió el interés de conocer de cerca la realidad en el país sobre los mecanismos de la participación ciudadana en el proceso en la construcción de leyes. Por lo expuesto, el objetivo de la presente investigación es determinar si los mecanismos de participación adoptados por la Asamblea Nacional durante la pandemia lograron que el ciudadano se sienta representando desde el proceso de construcción de los 12 proyectos de ley -identificados en el proceso de investigación- hasta la aprobación y publicación como Leyes en Registro Oficial; así como determinar si las aplicaciones digitales están respondiendo a la ciudadanía participante en este proceso de construcción.

El enfoque del presente estudio es cuali-cuantitativo. Se aplican instrumentos como entrevistas a los 12 representantes de las Comisiones Especializadas (Presidentes y Secretarios Relatores) y 60 encuestas a una muestra ciudadana y de Asambleístas; mismos que permitieron estudiar el accionar de la ciudadanía y de los Asambleístas frente a los mecanismos de participación adoptados en tiempos de pandemia. Se miden y cuantifican los datos en relación con la satisfacción de la ciudadanía y de los Asambleístas con la aplicación de estos mecanismos, así como con el proyecto de ley final aprobado; y, se revisan las comparecencias ciudadanas dentro de las Comisiones Especializadas para evidenciar su incidencia en el proceso de construcción de leyes.

A continuación, se expone la perspectiva de análisis a partir de un marco teórico, se explica el marco metodológico utilizado en la investigación y su posterior presentación de resultados y discusión y finalmente las conclusiones.

## **MARCO TEÓRICO**

### **Participación en el poder político. La puesta en escena**

Entender la complejidad de la participación ciudadana en Ecuador implica comprenderla desde una serie de factores que rebasan las definiciones normativas y la ubican más bien en el ámbito de la historia, la política y la cultura. Por tanto, cualquier intento de analizarla en una coyuntura específica pasará necesariamente por una arqueología del término que dé cuenta de su evolución o involución según los contextos en los que se la pretenda analizar.

Desde esta óptica, hay una tendencia conceptual y política de asimilar la participación ciudadana con la democracia. Siguiendo a Andrade (2009) esta lógica es el resultado de una confrontación irresuelta en nuestro país entre el poder político (vertical, elitista y excluyente) y el poder social (horizontal, participativo e incluyente) que se deriva de la irrupción de los movimientos sociales y particularmente del movimiento indígena en la escena pública en la década de los 90 del siglo XX.

### **La Participación ciudadana, ¿realidad o utopía?**

Muchos conceptos se han emitido en torno a la participación ciudadana. Font y Blanco (2006) la definen como todas las actividades que realizan los ciudadanos voluntariamente con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones de los distintos niveles del sistema político y administrativo (Ibid., p.18).

Por otro lado, Espinosa (2009) manifiesta que le corresponde al sistema político, a las instituciones representativas y a los mismos partidos políticos, que los ciudadanos cuenten con las facilidades para la expresión participativa, pues si los ciudadanos no saben cómo, ni dónde, ni para qué participar, no se puede lograr esta participación. Así mismo, cuando se inicia la interacción participativa con las autoridades no solo se reconoce el derecho a la participación, también se genera la capacidad de iniciativa autónoma, desencadenando una serie de respuestas dentro de una administración pública (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014, p.84).

Burbano et al. (2011) explican la crisis del sistema de representación entendida como el “fenómeno de separación entre los intereses de los electores y las decisiones de los elegidos...” (p.19)

La crisis de representatividad en el país ha provocado un alto porcentaje de ausentismo y ha inducido al desinterés en la política. Tras la falta de representación, surgió un fenómeno que ha perjudicado a la democracia representativa: la repetida presencia y cooptación de los espacios de poder por parte de conocidos personajes que ejercen la política como profesión, persiguen la reelección permanente y representan a un electorado muy particular, en el mejor de los casos, y/o sus propios intereses personales (Burbano et al., 2011, p.19-20).

La Constitución de 2008 y el Código de la Democracia reconocen la existencia no solo de los partidos sino de los movimientos políticos, otorgándoles a estos últimos, ámbitos de acción correspondientes a los de la estructura administrativa-territorial del Estado; es decir, parroquiales, cantonales, provinciales y nacionales. Sin embargo, tanto partidos como movimientos políticos son los únicos facultados para presentar candidatos de elección popular, lo que provoca que la ciudadanía tenga obligatoriamente que ser auspiciada por estas organizaciones políticas para participar en elecciones. Sumado a ello, las reformas a esta ley modificaron el sistema de votación pasando del sistema “entre listas” al sistema “por lista cerrada” lo que impide a los electores escoger por personas y los obliga a elegir únicamente a las listas.

### **La participación ciudadana en los procesos legislativos y construcción de leyes**

Los principios democráticos requieren de mecanismos de participación de la ciudadanía en dicha gestión que permitan expandir, profundizar y transparentar la democracia y su gobernabilidad (CLAD, 2009, p.4), siendo el Estado el principal creador y ejecutor de dichos mecanismos institucionales y lograr la interrelación transparente con la ciudadanía en la construcción de políticas públicas. En torno a esto, Parlamericas menciona que:

- Los partidos políticos pueden enfocarse en mejorar las oportunidades para que la ciudadanía contribuya en el desarrollo de plataformas políticas.
- Los legisladores pueden enfocarse en mejorar su relación con sus representados haciéndose más accesibles e involucrándose activamente en diálogos con la ciudadanía.
- Cuando se establezca la agenda, las comisiones pueden enfocarse en invitar a la ciudadanía a contribuir en un tema específico o un proyecto ley que está siendo estudiado.
- El parlamento, a través de la comisión responsable de los procedimientos legislativos, puede establecer oportunidades para que la ciudadanía contribuya con propuestas a determinado proyecto de ley.
- El parlamento también puede crear una resolución para que las comisiones involucren a la ciudadanía y asignen recursos que apoyen estos esfuerzos (Parlamericas, 2020, pp.29-31).

Por ello, se resalta la importancia de la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, pues supone la clave fundamental y a la que se debe apuntar para el desarrollo local y

global, a través de un nuevo modelo de gobierno abierto que sea transparente, responsable, incluyente y democrático (González, 2005).

Se coincide también con Reyes (2000), cuando indica que los problemas en la creación de leyes, la construcción y utilidad de políticas públicas, invita no solo a la toma de decisiones en el legislativo sino también a garantizar su calidad (Reyes, 2000, p.1), y que tanto el recurso humano como el financiero son fundamentales en la formulación de estrategias de participación ciudadana, ligado siempre con la adecuada aplicación de las herramientas tecnológicas (Parlamericas, 2020). Además, acorde con Sánchez:

La participación ciudadana dentro del proceso de formación de las leyes tiene la finalidad de coadyuvar a promover la supremacía y la fuerza normativa de la Constitución, al exigir que los proyectos de ley se formulen, y se deliberen de conformidad con los valores, principios y reglas constitucionales; así como que estén acordes con los estándares de protección internacional de los derechos humanos, garantizando su vigencia (Sánchez, 2010, p.215).

Es así que, para guiar a las naciones en el desarrollo de estrategias que mejoren la participación ciudadana en el proceso legislativo, Parlamericas, ofrece nueve principios de participación pública en la política fiscal de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal:

- Apertura: relacionado con proporcionar información completa respondiendo a su resultado.
- Respeto: se refiere a la autoexpresión para permitir y elegir el medio de participación que los ciudadanos prefieran.
- Transparencia: se relaciona con brindar información relevante para apoyar cada instancia de la participación ciudadana.
- Inclusividad: tiene que ver con el uso proactivo de mecanismos múltiples para alcanzar y brindar un espacio seguro para toda la ciudadanía.
- Proporcionalidad: se relaciona con usar una combinación de mecanismos de participación que sean proporcionales a la escala e impacto del asunto.
- Accesibilidad: relacionado con facilitar la participación pública general a través de la difusión de los proyectos de ley al ciudadano.
- Sostenibilidad: tiene que ver con la participación continua a fin de mejorar la participación futura.
- Complementariedad: hace mención a garantizar que los mecanismos de participación pública e involucramiento ciudadano aumenten la eficiencia de los sistemas existentes de gobierno y rendición de cuentas.

- Oportunidad: se relaciona con el tiempo suficiente en las diversas fases del proceso legislativo a fin de que el público proporcione su opinión o aportes (ParlAmericas, 2020, pp.16-17).

Debido al escenario actual, a causa de la pandemia del Covid-19, la mayoría de los países adoptó medidas fiscales, laborales y demás para generar una modalidad que contribuyera para que los gobiernos se mantuvieran operativos; es aquí donde el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TICs), a través de las plataformas y herramientas tecnológicas, se fortalecen para lograr lo que se conoce como participación ciudadana digital (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014, p.8), y lo que ha permitido mantener a la ciudadanía informada y más cerca de todos los procesos legislativos.

En este entorno, la participación digital se convierte en el principal escenario, implicándose colaborativamente en la mejora de la calidad, eficiencia y eficacia de los servicios públicos, pues para nadie es ajeno que este proceso -de progresiva implantación de mecanismos participativos- complementará, enriquecerá y legitimará dicha participación (Martí, 2008, p.3).

Así mismo, se identifica que en algunos países se implementaron canales de participación en procesos legislativos y que se consideran como referencia para la experiencia dentro de este proceso:

Casos como el de México, adoptaron una herramienta interactiva denominada *Pleno Ciudadano*, cuya finalidad es administrar la relación y el diálogo que deben mantener los diputados y senadores con sus representados para facilitar la toma de decisiones y la priorización del trabajo legislativo, comunicando sus avances de manera ágil a través de los dispositivos móviles de la sociedad civil (Estupiñán, Molina, Flores y Martínez, 2016, p.20).

Uruguay por su parte, cuenta con una herramienta llamada *Propaci* y que se trata de una herramienta virtual que permite a los uruguayos formar parte de la labor legislativa, proponiendo nuevos proyectos de ley, sugiriendo temas a las Comisiones Permanentes y aportando mejoras a los proyectos vigentes (Parlamento de Uruguay, 2020).

Colombia, en la página oficial web, dispone de un apartado de *Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana del Congreso*, que sirve de enlace de comunicación entre el Congreso y la sociedad, para promover la participación pública y la incidencia de la ciudadanía en las actividades legislativas (Congreso de la República de Colombia, 2020).

Chile creó una herramienta tecnológica denominada *Senador Virtual*, desde el 2003, para que la ciudadanía conociera el proceso de la formación de la ley, pero con el tiempo, pasó de ser

una plataforma de educación a una de participación ciudadana en el proceso legislativo (Congreso Nacional de Chile, 2020).

Brasil, en la página oficial web, cuenta con un apartado denominado *e-Ciudadanía*, para que el ciudadano colabore en el trabajo parlamentario y en las actividades legislativas tales como iniciativas legislativas, proponer debates, consulta sobre los proyectos de ley (Senado Federal de Brasil, 2020).

Por lo antes expuesto, es evidente que la participación ciudadana implica niveles de autonomía y compromiso mucho más amplios (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014). De ahí que es necesario, según OECD (2020) continuar el esfuerzo para que los Estados construyan políticas públicas que respondan a las necesidades e intereses del ciudadano, así como garantizar su implementación y efectividad con una adecuada gestión pública como clave para conseguir los resultados deseados de esta gobernanza, una mejor prestación de servicios públicos y un eficiente proceso en la toma de decisiones del gobierno.

Así mismo, para Ramírez-Alujas (2011), la nueva visión del Gobierno Abierto se entiende como un eje articulador de los esfuerzos para mejorar las capacidades de un gobierno y para modernizar las administraciones públicas bajo los principios de la transparencia, la participación y la colaboración. Con la apertura de la información y del acceso de la ciudadanía a esta se logran fortalecer -de manera colaborativa- estos procesos.

### **Incidencia de la Participación Ciudadana en la construcción de leyes**

En el apartado anterior se evidenció que el Estado es el responsable de crear los mecanismos necesarios para afianzar las relaciones con el ciudadano y la manera más efectiva para lograrlo es incluirlo de manera directa y participativa, sobre los temas que se debaten en las diferentes leyes, así como en los diferentes procesos legislativos ya que mientras más apertura tiene el ciudadano para incidir en una ley, más representado y confiado se sentirá (Fundar, 2015).

Para Ochoa, se comprende conceptualmente a la incidencia ciudadana como:

El grado y posibilidad de influir en la definición, ejecución y evaluación de una determinada política pública, considerando las posiciones sostenidas y asumidas por los actores en materia de toma de decisiones. Así mismo, es que se puede distinguir analíticamente participación e incidencia, esta última el resultado visible y verificable de la primera (Ochoa, 2011, p.2).

Desde esta perspectiva, para Sánchez (2010), el fin de este proceso de participación, permitirá la construcción de propuestas consensuadas ante la Función Legislativa cuando se delibere un proyecto de Ley. Así mismo, para Fundar:

La función legislativa se complementa con la de representación popular y que, en una democracia participativa, los representantes deberían discutir y aprobar leyes en base a las necesidades, demandas, inquietudes y experiencias de las personas a quienes representan y que resulta imprescindible que los legisladores puedan realmente contar con toda la información necesaria para poder elaborar buenas leyes, que permitan alcanzar los objetivos más apreciados por los distintos grupos sociales (Fundar, 2015, p.1).

Bajo este escenario, según ParlAmericas (2020), le corresponde al legislativo crear las oportunidades, mecanismos y metodologías para esta involucración ciudadana en todas las etapas de construcción de una ley, acciones que deben ser coordinadas por los responsables del proceso en cada fase y obtener desde la ciudadanía contribuciones efectivas y reales.

En concordancia con lo que plantea Antanas Mockus (2001), es necesario impulsar la educación ciudadana para la construcción de prácticas de participación que con el tiempo terminen siendo parte de la cultura. En este sentido, se considera fundamental la discusión abierta y transparente en la elaboración de políticas públicas, solo así se garantiza la inclusión activa del ciudadano en los diferentes planes que nacen desde el territorio.

Pues únicamente, cuando se evidencie el trabajo conjunto de un gobierno con el ciudadano, se logrará articular de manera efectiva una estrategia comunicacional y participativa, trayendo como resultado leyes que representen los intereses de una sociedad. Se debe fortalecer un sistema democrático que empodere al individuo sobre su verdadero rol en la construcción de leyes, de políticas públicas y del modelo de gestión moderno (Jiménez, 2020).

### **Mecanismos de Participación Ciudadana**

Se define al mecanismo como un instrumento para que el ciudadano pueda exigir sus derechos, cumplir sus deberes y ejercer el control de la gestión pública, en el que, de manera oportuna, se da a conocer el momento, espacio y posibilidad de intervención de la ciudadanía en el cumplimiento de su legítimo derecho para vincularse e intervenir en los asuntos de interés público (Asamblea Nacional, 2017).

En cambio, para Ortiz (2012) los mecanismos de participación son los medios para alcanzar resultados concretos por parte de grupos implicados protagónicamente. Así mismo, la institucionalización de dichos mecanismos, no solamente llevan al cumplimiento de las formalidades de consulta y rituales de deliberación, sino que también incorporan -en la lógica administrativa- los criterios vinculantes de las decisiones surgidas de instancias participativas en la gestión pública. Estos mecanismos de participación deberán buscar la calidad y eficiencia cuando se trata de recaudar la opinión del ciudadano (Martí, 2008, p.7).

Del mismo modo, estos mecanismos sufren cambios que van de la mano con el consumo de los medios digitales y cuando este conocimiento -científico y tecnológico- es apropiado por los diversos grupos sociales, las innovaciones y sus injerencias, facilitan la expresión de la sociedad (García, 2020).

Por otro lado, es importante mencionar que la falta de planeación estratégica de las entidades para asumir su misión ordinaria y responder a lo extraordinario, evidencia también la crisis institucional que, sumado a los instrumentos que se utilicen para mejorar la balanza de poder, podría generar también una crisis política. Esto sin duda, disminuye la oportunidad de crítica y participación ciudadana, evidenciando insuficiencia en los sistemas de control (Jiménez, 2020, p.9).

En este contexto, para promover la participación ciudadana en las diferentes etapas de la formación de las leyes, la Asamblea Nacional del Ecuador, cuenta con mecanismos como: participación en las Comisiones Parlamentarias y en el Pleno, mesas itinerantes en diversos lugares del territorio nacional en coordinación con las Casas Legislativas, participación en las Casas Legislativas Provinciales, Ruta Legislativa, proyecto Modelos de Asamblea, foros de consulta, recepción de sugerencias y observaciones, otros.

-Comisiones Especializadas, espacio donde se socializan los diferentes proyectos de Ley en la etapa de construcción para primer y segundo debate.

-Casas Legislativas provinciales, se socializa con la ciudadanía los proyectos de ley en vigencia y aquellas leyes que ya hayan sido aprobadas.

-Ruta Legislativa, para establecer interacción con la sociedad civil, poniendo a disposición de los ciudadanos, mecanismos tecnológicos modernos, a través de los cuales, pueden conocer el quehacer legislativo, leyes aprobadas, proyectos de ley en debate, actividades de Asamblea Nacional en territorio.

-Proyecto Modelos de Asamblea, la Asamblea en mi Colegio, La Asamblea en mi Universidad y la Asamblea en mi organización, para interactuar con la ciudadanía en temáticas como: historia de la función legislativa, normas básicas de procedimiento parlamentario, metodología de la simulación y explicación de los proyectos de Ley.

En proceso se encuentra el Sistema de Gestión de Seguimiento y Evaluación de las Leyes como un mecanismo que tiene por finalidad vigilar el cumplimiento de las leyes; contribuir a garantizar su eficacia; y, fortalecer el rol de la Función Legislativa, como garante de los derechos establecidos en la Constitución y, en especial, de los derechos de participación ciudadana (Asamblea Nacional, 2020).

## **MARCO NORMATIVO**

La Constitución de la República del Ecuador (2008) manifiesta que “la Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones” (Art. 132).

Por su parte, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Asamblea Nacional, 2010), incentiva un conjunto de dinámicas de organización, participación y control social y así mismo establecer formas y procedimientos que permitan a la ciudadanía hacer uso efectivo de los mecanismos de democracia directa determinados en la Constitución y la ley (Art. 3).

Con la finalidad que el ciudadano interactúe en todos los niveles del gobierno dentro de la gestión pública, Ecuador cuenta con los siguientes mecanismos de participación: audiencias públicas, cabildos populares, silla vacía, veedurías, observatorios y consejos consultivos (Asamblea Nacional, 2010).

Complementariamente, la normativa que rige el cumplimiento de la participación ciudadana en los procesos legislativos en Ecuador es la Ley Orgánica de la Función Legislativa (Asamblea Nacional, 2009), cuyo artículo 157 menciona que:

La Asamblea Nacional promoverá la participación efectiva de la ciudadanía en las diferentes etapas de la formación de las leyes, a través de mecanismos tales como la recepción de sugerencias y observaciones, foros de consulta, mesas itinerantes a diferentes lugares del territorio nacional, entre otros. Los aportes recibidos por parte de los diferentes sectores, organizaciones o personas se procesarán a través de las comisiones especializadas correspondientes. Se establecerán mecanismos que promuevan el acercamiento e interrelación de la sociedad civil con las y los asambleístas y las comisiones especializadas.

Debido a la pandemia a causa del Covid-19, el 19 de marzo de 2020, la Asamblea Nacional emitió el Reglamento para la Implementación de las Sesiones Virtuales y Teletrabajo Emergente en el legislativo, pues al quedar suspendidas las actividades presenciales se implementó un catálogo electrónico para garantizar la participación ciudadana en el proceso de construcción de leyes (*Resolución CAL-2019-2021-213, 2020*).

## **METODOLOGÍA**

Para el estudio se aplicó un análisis con enfoque cuali-cuantitativo, de tipo descriptivo, para conocer la incidencia de los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de construcción de leyes en tiempos de pandemia desde marzo a diciembre de 2020, y así responder

las siguientes preguntas de investigación: ¿se ha garantizado la participación ciudadana y su incidencia en el proceso de construcción de leyes?, ¿los mecanismos de participación ciudadana existentes en la Asamblea Nacional han sido accesibles en el proceso de construcción de leyes en tiempos de pandemia?, ¿cuáles fueron los niveles de participación ciudadana alcanzados a través de las Comisiones Especializadas de la Asamblea Nacional? y ¿cuál es la capacidad de adaptación y satisfacción que ha tenido la ciudadanía y los Asambleístas con la utilización de los mecanismos aplicados en el proceso de construcción de leyes en tiempos de pandemia?.

Se estudió el proceso de construcción de un total de 12 leyes que fueron aprobadas y publicadas en registro oficial durante el periodo de investigación, para valorar la incidencia de la participación ciudadana a través de las acciones y los mecanismos adoptados por la Asamblea Nacional. Se caracterizaron los diferentes tipos de mecanismos existentes, su accesibilidad y el nivel de participación ciudadana dentro de las Comisiones Especializadas.

Se aplicaron varias técnicas de recolección de información desde fuentes primarias y secundarias como: la búsqueda en la página web de la Asamblea Nacional, recuperación de informes de primer y segundo debate de los proyectos de ley, solicitudes de información a las Comisiones Especializadas, así como, las entrevistas semiestructuradas -vía zoom- que se realizaron a 12 representantes (Presidentes y Secretarios Relatores) de las Comisiones Especializadas, que es el mecanismo donde se discute y elaboran los informes de proyectos de leyes para ser remitidos al Pleno de la Asamblea Nacional (Art.21, LOFL), que permitieron identificar la manera en que la ciudadanía es convocada para discutir las leyes, los protocolos establecidos, el nivel de aportación y la satisfacción ciudadana en el proceso de creación de las leyes.

Complementariamente, se aplicó una encuesta a 30 Asambleístas, así como también a 30 ciudadanos participantes de este proceso, aplicados en orden aleatorio de la data original existente, vía online, telefónica y a través de la aplicación LimeSurvey. Esta muestra se consideró con base a la experiencia del investigador, ya que el universo investigado en el caso de los Asambleístas es de 137 y el registro de los ciudadanos que intervinieron en los mecanismos de participación fue de 89. En este sentido, la muestra tomada del universo investigado en relación a los Asambleístas representa el 21%; mientras que la muestrada tomada del universo investigado a los ciudadanos representa el 33%; donde se generaron condiciones y facilidades de acceso para el proceso investigativo, dado que la muestra es totalmente aleatoria. Así mismo, esta fuente permitió conocer la preparación académica, étnia, género, el conocimiento, la satisfacción de los

mecanismos de participación ciudadana y la satisfacción con la ley aprobada por la Asamblea Nacional.

## RESULTADOS Y ANÁLISIS

### Participación ciudadana en tiempos de pandemia para el proceso de construcción de leyes

Durante el proceso de construcción de las 12 leyes y que figuraron dentro del período de marzo –diciembre de 2020, la Asamblea Nacional contó con diferentes mecanismos para promover la participación de la ciudadanía durante este proceso, conforme se evidencia en la tabla 1.

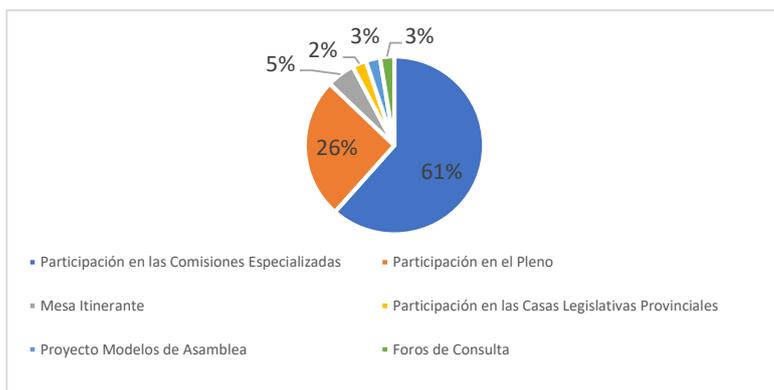
**Tabla 1.** Mecanismos de participación ciudadana identificados en la Asamblea Nacional en el año 2020

No.	Mecanismos
1	Participación en las Comisiones Especializadas
2	Participación en el Pleno
3	Mesas itinerantes en diversos lugares del territorio nacional en coordinación con las Casas Legislativas
4	Participación en las Casas Legislativas Provinciales
5	Ruta Legislativa
6	Proyecto Modelos de Asamblea
7	Foros de consulta

Fuente: Asamblea Nacional (2020). Elaborado por: Autora

Según la encuesta realizada a los ciudadanos participantes en el proceso de construcción de leyes, el mecanismo de participación más utilizado fue la participación en las Comisiones Especializadas, seguido por la Participación en el Pleno de la Asamblea Nacional, como se muestra en el Gráfico 1. Cabe resaltar que, debido a la pandemia, todos estos mecanismos se realizaron vía telemática a través de la plataforma zoom, por tal motivo los mecanismos restantes fueron ocupados a baja escala e incluso no se evidenció la participación en la Ruta Legislativa, ya que, por temas de bioseguridad, el bus de la Asamblea Nacional no pudo trasladarse al territorio, por lo que se redujo este mecanismo (Coordinación de Participación Ciudadana Asamblea Nacional, 2020).

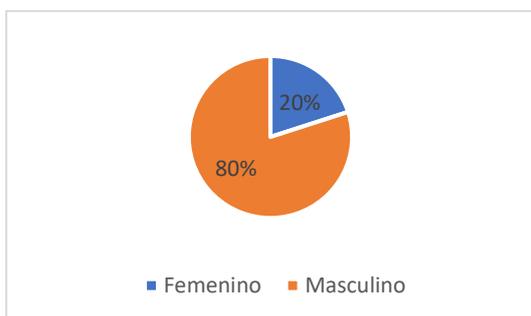
**Gráfico 1. Mecanismos de participación al que asistió el ciudadano**



Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021). Elaborado por: Autora

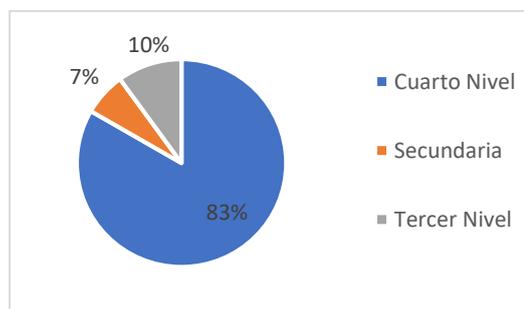
En cuanto a los participantes, se evidencia que: el 80% corresponde al género masculino; el 83% cuenta con una educación de cuarto nivel; el rango de edad con mayor participación es de más de 41 años; el 28% de los encuestados se identificaron dentro de la etnia mestiza; y, los tres sectores más representativos correspondieron a las áreas de servicios, la academia y colectivos ciudadanos. Esta participación activa de la sociedad civil tiene por objetivo no solo expresar opiniones, sino también influir en las decisiones de las cuales la comunidad se sienta afectada y así controlar a sus autoridades (PNUD, 2004). Las organizaciones de la sociedad civil que participaron durante el proceso investigativo representan a la academia, gremios empresariales, de investigación, colectivos ciudadanos, de servicios y fundaciones, tal como se evidencia en los gráficos 2,3,4, 5 y 6.

**Gráfico 2. Género de ciudadanos**



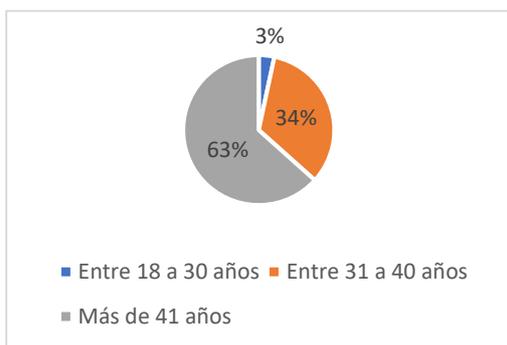
Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021)  
Elaborado por: Autora

**Gráfico 3. Nivel educativo de ciudadanos**



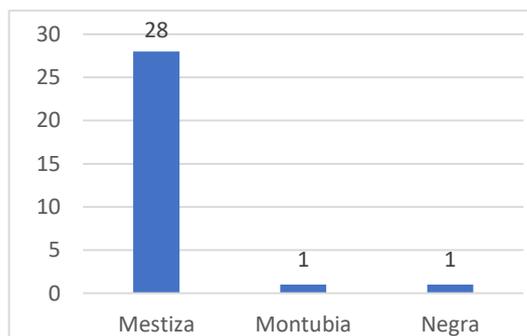
Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021)  
Elaborado por: Autora

**Gráfico 4. Edad de ciudadanos**



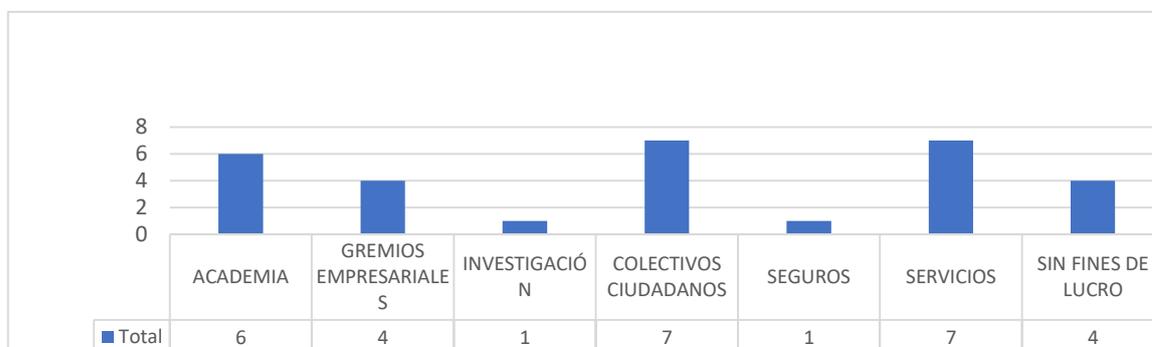
Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021)  
Elaborado por: Autora

**Gráfico 5. Etnia de ciudadanos**



Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021)  
Elaborado por: Autora

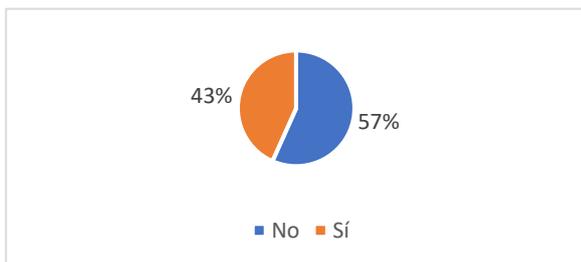
**Gráfico 6. Organizaciones a las que representan los ciudadanos**



Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021). Elaborado por: Autora

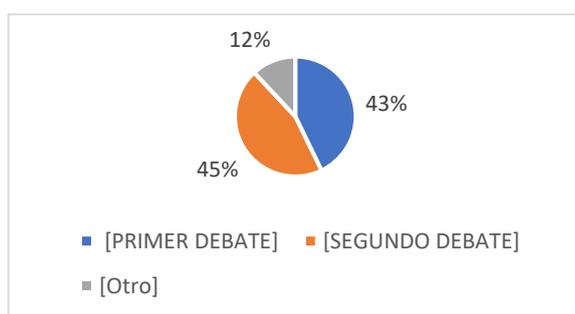
Después de revisar las características y el origen organizacional y étnico de los encuestados, se procedió a medir el nivel de conocimiento que tenían sobre la existencia de los mecanismos de participación dentro de la Asamblea Nacional y, como se muestra en el Gráfico 7, el 57% indicó no conocer sobre la existencia de los otros cinco mecanismos donde el ciudadano puede ejercer su derecho de participación en el proceso de construcción de leyes. Así mismo, se evidenció según se anota en el Gráfico 8 que el 45% de los ciudadanos participaron en la fase de construcción en la elaboración del informe para segundo debate de las leyes, seguido por un 43% que ejerció su participación en la fase de preparación del informe para primer debate de la ley.

**Gráfico 7.** Conocimiento de existencia de mecanismos de participación ciudadana dentro de la Asamblea Nacional



Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021)  
Elaborado por: Autora

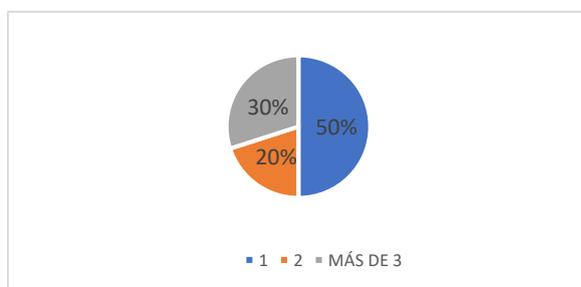
**Gráfico 8.** Fases de construcción de la ley en la que el ciudadano realizó su aporte y observación



Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021)  
Elaborado por: Autora

Respecto a las formas de acceso, durante este proceso de construcción de leyes, el 50% de los ciudadanos participaron de manera virtual sólo una vez en las Comisiones Especializadas, mientras que el 20% lo hizo en dos ocasiones y el 30% más de tres. Es importante recalcar que su participación fue en el mismo mecanismo, es decir vía comparencia al interior de las Comisiones, según se anota en el Gráfico 9.

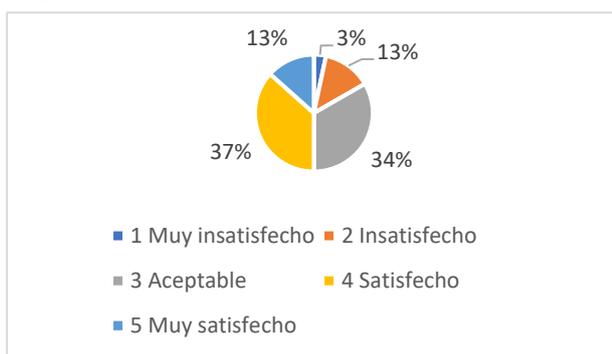
**Gráfico 9.** Número de veces que el ciudadano fue recibido virtualmente en la Comisión Especializada



Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021)  
Elaborado por: Autora

En cuanto a los niveles de satisfacción sobre el funcionamiento del mecanismo que se utilizó para la participación del ciudadano, mismos que inicialmente no conocían sobre su existencia pues fueron convocados de manera directa desde las comisiones; como se muestra en el Gráfico 10, el 37% de los ciudadanos manifestó sentirse satisfecho en torno al tiempo de espera que tuvo que pasar para llegar a su intervención dentro de la Comisión Especializada; mientras que el 34% lo consideró como aceptable.

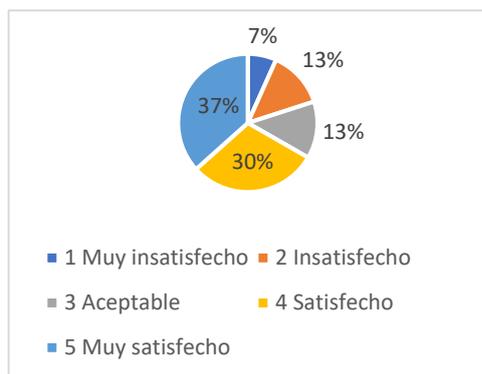
**Gráfico 10.** Satisfacción del tiempo que le tomó para ser atendido por la Comisión Especializada



Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021)  
Elaborado por: Autora

Por otra parte, se resalta que este mecanismo que normalmente fue utilizado de manera presencial, debido a la pandemia, hoy se lo realiza por vía telemática, requiriéndose para eso de un soporte logístico para el acceso y la conectividad a la plataforma virtual zoom. Al respecto, el 37% de los ciudadanos participantes manifestaron sentirse muy satisfechos en relación con la accesibilidad a esta plataforma virtual, y un 30% estuvo satisfecho acorde con lo indicado en el Gráfico 11. También, se muestra en el Gráfico 12 que un 30% indicó estar muy satisfecho con el apoyo brindado por el equipo de la Comisión Especializada para que se lleve a cabo esta conexión virtual, y así mismo un 30% manifestó sentirse satisfecho.

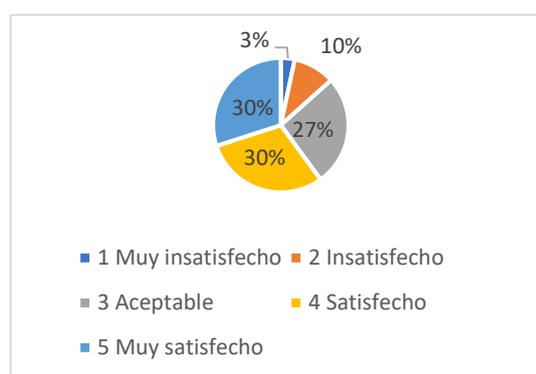
**Gráfico 11.** Satisfacción de la accesibilidad a la plataforma virtual para su participación



Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021)

Elaborado por: Autora

**Gráfico 12.** Satisfacción del apoyo brindado por el equipo de la Comisión Especializada para la conexión virtual



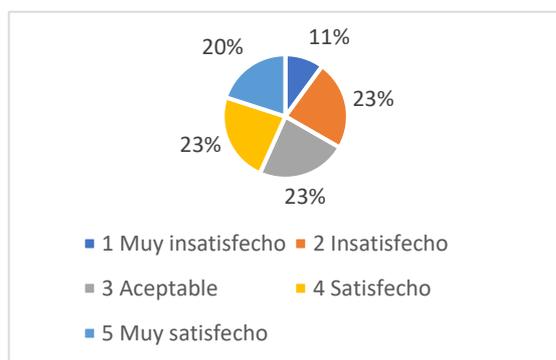
Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021)

Elaborado por: Autora

De esta manera, se puede inferir que más del 60% de los ciudadanos participantes en este mecanismo que se realiza a través de la plataforma virtual, no habrían tenido inconvenientes para la conexión telemática. Esto podría deberse también a que la mayoría de los participantes tiene título de cuarto nivel, por lo que, se entiende que están familiarizados con este mecanismo tecnológico.

Un dato clave que se identifica durante el proceso de análisis es que los ciudadanos consideran que los tiempos designados para su participación no se encuentran regulados. Tal es el caso que existen Comisiones donde se les permite una participación sin límite de tiempo y en otras no. En este sentido, muchas veces se requiere de dos o tres comparencias para terminar de abordar adecuadamente el tema tratado desde la perspectiva ciudadana. Sin embargo, en el Gráfico 13 se puede ver reflejado que son iguales los porcentajes de las personas en relación a la satisfacción e insatisfacción en el número de veces que fueron recibidos virtualmente, esto es el 23%. Esto apoya una percepción más cercana hacia aceptable que también tiene un 23%.

**Gráfico 13.** Conformidad en el número de veces que fue recibido virtualmente en la Comisión Especializada



Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021)

Elaborado por: Autora

Dentro del período de análisis se tramitaron 126 proyectos de ley dentro de las Comisiones Especializadas, de las cuales se aprobaron 12 leyes que actualmente se encuentran publicadas en el Registro Oficial, como se muestra en la Tabla 2.

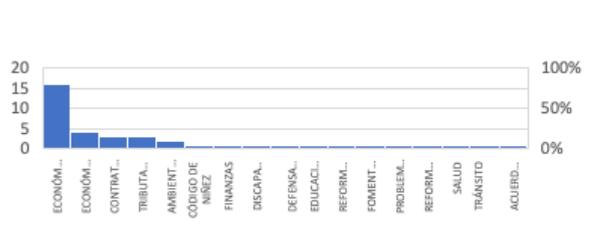
**Tabla 2.** Leyes aprobadas y que figuran en Registro Oficial (marzo-diciembre 2020)

Proyectos de Ley	Comisión
Proyecto de Ley Reformativa a la Ley de Inquilinato, Relativa a la Suspensión Temporal del Pago del Valor del Arriendo Provocada por la Emergencia Sanitaria CORONAVIRUS/COVID-19	Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa
Proyecto de Ley Orgánica para Enfrentar la Crisis Humanitaria Causada por el COVID-19 y Dotar al Estado de Herramientas de Contención y Financiamiento	
Proyecto de Ley para Contribuir a Mitigar los Efectos de la Crisis y Reformativa a Varios Cuerpos Legales, Como Consecuencia de la Pandemia Causada por el COVID-19	
Proyecto de Ley Orgánica para Suspender las Obligaciones Generadas con el IESS y con el Banco del IESS para Prevenir el Impacto Económico en las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES)	
Proyecto de Ley Orgánica para la Suspensión del Proceso de Desahucio en los Contratos de Arrendamiento Destinados a Comercio	
Proyecto de Ley Orgánica de Reactivación Económica, Facilidades y Suspensión de Pago por Emergencia Sanitaria (COVID-19)	
Proyecto de Ley de Reactivación Productiva y Facilidades para los Ciudadanos ante la Crisis del COVID19	
Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID19	
Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo a los Sectores Sociales Afectados por la Pandemia Producida por el COVID19	
Proyecto de Ley de Modernización a la Ley de Compañías y Proyecto de Ley Orgánica sobre Procesos de Transferencia de Inmuebles a Personas Naturales o Jurídicas de Derecho Privado	
Reformativa a la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999	
Proyecto de Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas	

Fuente: Asamblea Nacional del Ecuador, 2020. Elaborado por: Autora

Del análisis documental se identificó que once de las doce leyes aprobadas fueron tramitadas en la Comisión del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, identificando que los temas económicos concitan fuertemente la participación ciudadana, así lo indica el Gráfico 14.

**Gráfico 14.** Materia en leyes de aportes ciudadanos

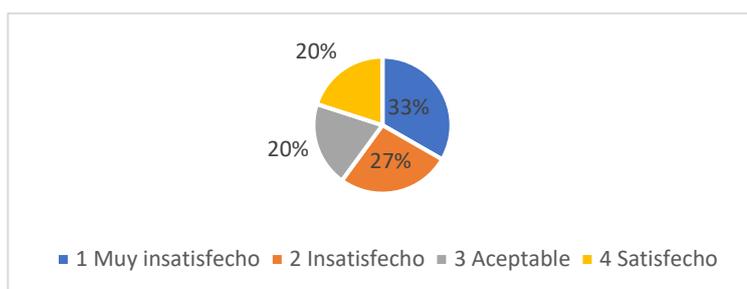


Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021).

Elaborado por: Autora

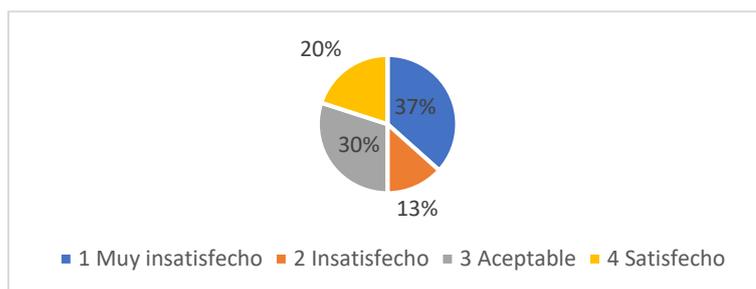
Sin embargo, que exista participación no necesariamente implica satisfacción en lo aprobado, pues esto depende del grado de incorporación de las observaciones ciudadanas al proyecto de ley que se refleja en los niveles de satisfacción que tiene la ciudadanía con el proyecto de ley aprobado. Si se revisan los Gráficos 15 y 16, se puede evidenciar que el 33% de los encuestados están muy insatisfechos, más un 27% que se encuentra insatisfecho, da un total del 60% de personas que no se encuentran conformes con la incorporación de sus aportes al proyecto de ley. En este contexto, es lógico que la variable muy insatisfecho en el proyecto de ley sea del 37%, más un 13% que se encuentra insatisfecho, registrándose así un 50% de insatisfacción de la ciudadanía con el proyecto de ley aprobado y publicado en el Registro Oficial.

**Gráfico 15.** Nivel de satisfacción en el grado de incorporación de las observaciones ciudadanas en el proyecto de ley



Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021). Elaborado por: Autora

**Gráfico 16.** Nivel de satisfacción con el proyecto final de ley aprobado en el pleno de la Asamblea



Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021). Elaborado por: Autora

Los ciudadanos fueron propositivos y realizaron varias sugerencias que permitirían mejorar el nivel de participación de las personas, entre estas se destaca que debe existir la difusión en centros de investigación, la academia, tanques de pensamiento y ONGs. En este sentido, se resalta la importancia de la participación activa de una ciudadanía que presione la atención en la construcción de políticas públicas, como lo expresa el autor Ortiz (2012) cuando se refiere a la acción y presión de los sectores ciudadanos para que se les dé la atención en la construcción de la política pública.

En términos generales, los ciudadanos encuestados tienden a pensar que la convocatoria parecería ser una formalidad más que un intento de incluir la participación de los diferentes sectores sociales involucrados con la implementación de la política pública que se está discutiendo.

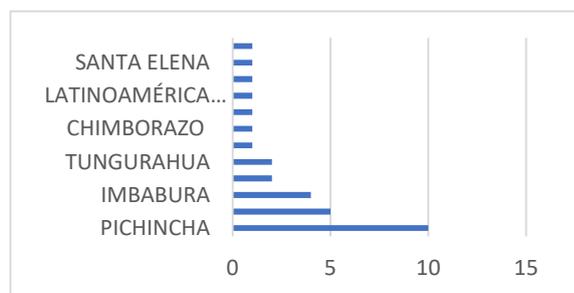
Adicionalmente, la convocatoria a ciudadanos por lo regular es realizada a expertos de una determinada área y en muchas ocasiones se hace notoria la necesidad de una inducción a los Asambleístas previo a tratar los temas específicos para los cuales han sido convocados los expertos. La participación ciudadana en el proceso de construcción de leyes, no puede ser vista únicamente como un tema de expertos o representantes de organismos, puesto que su aplicación es general y de manera directa o indirecta vincula a la ciudadanía, que por contraparte quedaría fuera de este proceso, pues la democracia -sin dejar de ser representativa-, debe incluir a todos los ciudadanos en el proceso de construcción de políticas y así garantizar sus derechos con los poderes públicos, así lo manifiesta el autor Brewer (2011).

## Mirada institucional al proceso de construcción de leyes con la aplicación de mecanismos de participación durante el período de pandemia

La Constitución de la República del Ecuador coloca al ciudadano como mandante y primer fiscalizador del poder público en el ejercicio a su derecho de la participación; en este sentido, la institucionalidad pública se convierte en la responsable de generar las facilidades y mecanismos para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho de participación. En el caso de la Asamblea Nacional, la institucionalidad se encuentra conformada por 137 Asambleístas, siendo vital en este contexto realizar un análisis que permita evidenciar si este precepto constitucional está claro a nivel de los servidores públicos mencionados y, por otra parte, qué percepción tienen sobre el nivel de eficiencia de los mecanismos implementados por la institucionalidad de la Asamblea Nacional durante el proceso de construcción de leyes en tiempos de pandemia.

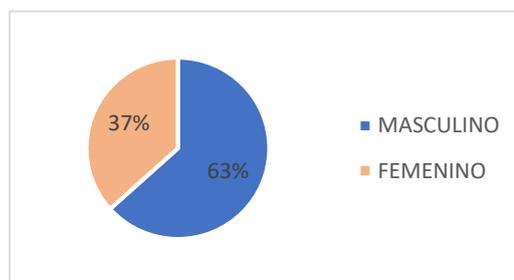
Al realizar la encuesta se contó con la colaboración de Asambleístas, principalmente pertenecientes a las provincias de Pichincha y Guayas; en un 63% de género masculino; en edades superiores a los 41 años; y, en su mayoría de las Comisiones de Régimen Económico, de Regulación y Control, de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología y de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Ordenamiento Territorial. Así, se caracteriza en los Gráficos 17,18, 19 y 20.

**Gráfico 17.** Provincia/Circunscripción que representa **Gráfico 18.** Género de los Asambleístas



Fuente: Encuesta aplicada a Asambleístas (2021)

Elaborado por: Autora



Fuente: Encuesta aplicada a Asambleístas (2021)

Elaborado por: Autora

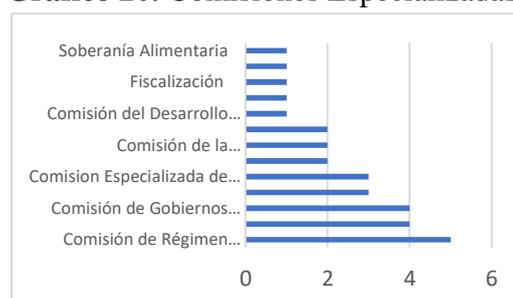
**Gráfico 19. Edad de los Asambleístas**



Fuente: Encuesta aplicada a Asambleístas (2021)

Elaborado por: Autora

**Gráfico 20. Comisiones Especializadas**



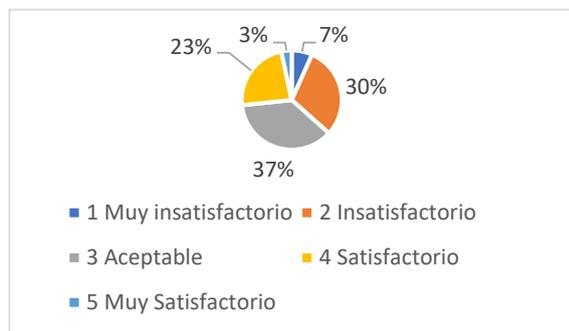
Fuente: Encuesta aplicada a Asambleístas (2021)

Elaborado por: Autora

El análisis documental evidenció que, para el período de investigación de marzo a diciembre de 2020, no existió en la Asamblea Nacional una reglamentación formal como tal sobre mecanismos de participación ciudadana. En el año 2021 se implementó la Resolución CAL-2019-2021-415 donde se expide el *Reglamento de los Mecanismos de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional del Ecuador*, en cumplimiento a lo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa reformada. Dentro de las finalidades del reglamento están: “dotar de herramientas técnicas y operativas para que la Asamblea Nacional garantice el ejercicio del derecho a la participación de la ciudadanía” (Art. 2, 2021). Es por eso que, se entiende que los mecanismos de participación que se estaban implementando eran aplicados por tradición y voluntad de las diferentes Comisiones. En este sentido, cuando se le preguntó a los encuestados su nivel de satisfacción sobre la construcción de la reglamentación para facilitar la participación ciudadana virtual, el 37% manifestó que es aceptable, el 23% que es satisfactorio y el 3% muy satisfactorio, entendiéndose así que el 63% de los encuestados están satisfechos con el proceso de construcción de reglamentación que a la fecha de la encuesta no existía y este puede ser el fundamento del por qué existe un 37% de insatisfacción de otro grupo de encuestados, como se muestra en el Gráfico 21.

Además, se pudo confirmar en la encuesta que, sobre la satisfacción de la aplicación de mecanismos para la participación ciudadana, los porcentajes expresados en el párrafo anterior tienden a repetirse como se refleja en el Gráfico 22.

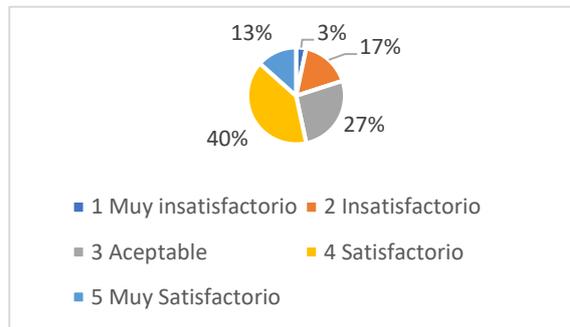
**Gráfico 21.** Satisfacción de la construcción de Reglamentación para facilitar la participación ciudadana virtual



Fuente: Encuesta aplicada a Asambleístas (2021)

Elaborado por: Autora

**Gráfico 22.** Satisfacción de la aplicación de mecanismos para la participación ciudadana



Fuente: Encuesta aplicada a Asambleístas (2021)

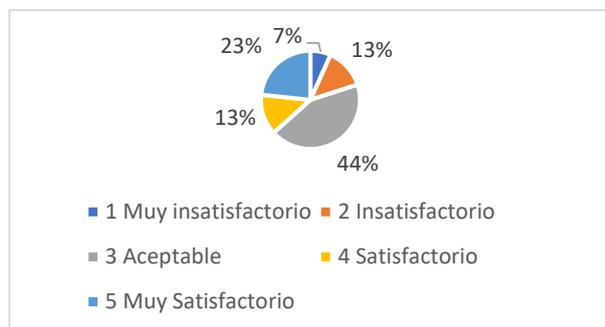
Elaborado por: Autora

Ahora bien, antes de la pandemia, ya existía la plataforma virtual pero dedicada exclusivamente a generar información a través de la página web */www.asambleanacional.gob.ec/*, transmisiones en vivo de las sesiones de Pleno y de las Comisiones Especializadas. En este espacio es en donde el ciudadano puede acceder a las diferentes agendas, temas legislativos y dar seguimiento a los diferentes proyectos de ley, así como también de las votaciones que realizan los Asambleístas.

Adicionalmente, tras la pandemia, se incluyen herramientas interactivas, especialmente la plataforma zoom, a través de la cual se genera la participación de la ciudadanía cuando es llamada a comparecencia en cualquiera de los mecanismos establecidos dentro de la Asamblea Nacional. Desde la perspectiva de los Asambleístas se entiende que no ha habido mayor problema para adaptarse a las herramientas interactivas de participación, es así que el 44% respondió de manera aceptable y un 23% se siente muy satisfecho, según se anota en el Gráfico 23.

En consecuencia, como se muestra en el Gráfico 24, el 34% de los Asambleístas consideran que no ha existido contratiempo para que el ciudadano acceda a los sistemas telemáticos establecidos en la Asamblea Nacional como es el caso de la plataforma virtual zoom, mientras que un 30% de los encuestados consideran que el nivel de acceso es satisfactorio.

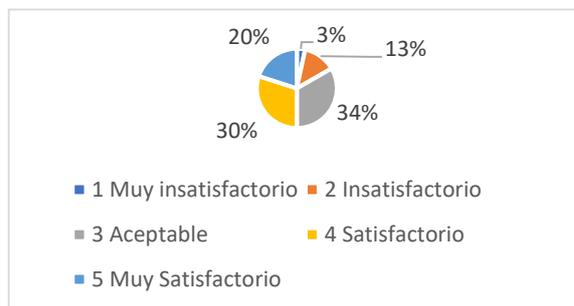
**Gráfico 23.** Satisfacción de las alternativas telemáticas de participación ciudadana disponibles en la Asamblea Nacional



Fuente: Encuesta aplicada a Asambleístas (2021)

Elaborado por: Autora

**Gráfico 24.** Satisfacción de la accesibilidad del ciudadano a la plataforma virtual

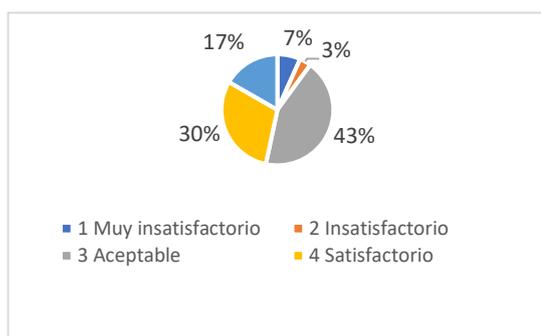


Fuente: Encuesta aplicada a Asambleístas (2021)

Elaborado por: Autora

La participación ciudadana por lo regular, requiere de apoyo tecnológico para realizar su proceso de deliberación al utilizar presentación o videos que deben ser proyectados desde el administrador de la cuenta del sistema, en donde regularmente reciben apoyo que de no existir derivaría en quejas dirigidas a los Asambleístas de la Comisión, quienes argumentan la no existencia de mayores novedades frente a este tema, de ahí que la respuesta a la satisfacción del apoyo brindado al ciudadano por el equipo de la Comisión Especializada fue del 43% como aceptable y el 30% lo consideran como satisfactorio, acorde con lo anotado en el Gráfico 25.

**Gráfico 25.** Satisfacción del apoyo brindado al ciudadano por el equipo de la Comisión Especializada para la conexión virtual



Fuente: Encuesta aplicada a Asambleístas (2021)

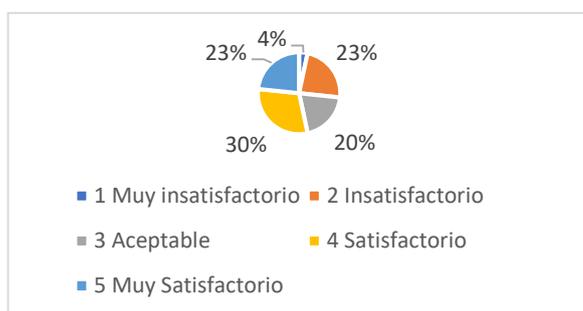
Elaborado por: Autora

Con estos resultados, si se compara los niveles de satisfacción e insatisfacción entre las perspectivas de los ciudadanos y de los Asambleístas encuestados, se obtiene una diferencia

promedio de un 3%. Esto permite concluir que, en términos de percepción de participación, tanto la ciudadanía como la Institución es similar.

Desde la perspectiva de los Asambleístas, como se muestra en el Gráfico 26, la conformidad en el número de veces en la que el ciudadano fue recibido en la comisión fue del 30% como satisfactorio, 23% como muy satisfactorio y 20% aceptable, llegando a un promedio del 73% de aceptación.

**Gráfico 26.** Conformidad en el número de veces que fue recibido virtualmente el ciudadano en la Comisión



Fuente: Encuesta aplicada a Asambleístas (2021)

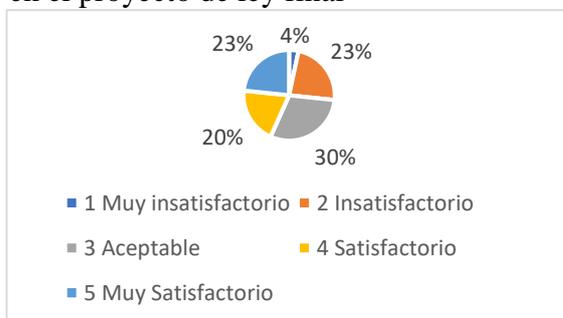
Elaborado por: Autora

En relación con la percepción de los Asambleístas sobre el nivel de satisfacción en el grado de incorporación de las observaciones ciudadanas en el proyecto de ley, se muestra en el Gráfico 27 que un 30% lo considera como aceptable, un 23% como muy satisfactorio y un 20% como satisfactorio, dando un 73% de aceptación. Sin embargo, en este caso, es importante destacar que esta percepción desde la ciudadanía no se relaciona con lo manifestado con los Asambleístas, pues el 60% de los ciudadanos manifestó no encontrarse conforme con la incorporación de sus aportes al proyecto de ley.

Esto último, entendiendo que existe una diferencia entre la aspiración ciudadana y la realidad del componente político, pues si se toma en cuenta que la mayoría de las leyes tramitadas fueron de carácter económico y tomadas en función del contexto de la pandemia en donde las medidas emergentes a nivel del país fueron impopulares: disminución de sueldos, despidos de funcionarios y otras que son considerados como vulneraciones a los derechos de los trabajadores. Con lo cual, se interpreta un sentir ciudadano inclinado a la inconformidad respecto a la ley final aprobada; por lo que, como lo recomienda la OECD (2020) es necesario continuar el esfuerzo para que los Estados construyan políticas públicas que respondan a las necesidades e intereses

del ciudadano para conseguir los resultados deseados y la eficiencia en el proceso de la toma de decisiones.

**Gráfico 27.** Conformidad en el grado de incorporación de las observaciones ciudadanas en el proyecto de ley final



Fuente: Encuesta aplicada a Asambleístas (2021)

Elaborado por: Autora

### **La participación ciudadana desde la mirada de los representantes de las Comisiones Especializadas**

Durante el año 2020, período en el que se realizó el análisis, al interior de la Asamblea Nacional funcionaron 12 Comisiones Especializadas<sup>i</sup>, cuya máxima autoridad es el Presidente de la Comisión; de donde 8 de ellos y 4 de sus Secretarios Relatores, compartieron sus perspectivas sobre el proceso de participación ciudadana en estas comisiones, donde la comparecencia de ciudadanos al interior de la Comisión es el mecanismo más utilizado en la Asamblea Nacional.

En este contexto, las máximas autoridades de cada una de las comisiones consideran que en términos de participación hay mucho camino por andar. Citando las palabras del Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana y Control Social:

Primero hay que partir de un hecho, la participación ciudadana tiene que ver fundamentalmente con la toma de decisiones. Entonces ¿a los ciudadanos para qué les hacemos participar? Les hacemos participar exclusivamente para entregarles información y que sean invitados de piedra. O ¿les hacemos participar para que tomen decisiones? En mi concepto no hay participación ciudadana si no hay toma de decisiones (Entrevista a Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana y Control Social, 2021).

La participación con toma de decisiones ciudadanas de los asuntos públicos que permitan su propio desarrollo, es la máxima aspiración de los sistemas democráticos (CEPAL,2021, p.29), encontrar la metodología que permita superar las barreras de representatividad y adaptación.

Con este antecedente, para responder a las preguntas de investigación, de la mano de los resultados de las entrevistas a las comisiones, a continuación, se discuten algunas variables:

## **Participación de la Ciudadanía**

Para que un ciudadano tome parte en la construcción de leyes, es necesario que conozca su derecho, que se empodere del mismo, que esté claro en la metodología que se encuentra a disposición para ejercerlo, que tenga información previa sobre el tema a tratar y por último que su interés de participación coincida con el de las mayorías del país. De ahí la medición parte de:

### **1. Convocatoria**

Según la naturaleza y objetivo establecido en la norma, cada comisión cuenta con su reglamentación y protocolos propios para convocar a la ciudadanía para discutir sobre las leyes. El dejar de lado las actividades presenciales y los encuentros territoriales con la ciudadanía, no fue un impedimento para “evadir la responsabilidad constitucional y ciudadana que tienen como Asambleístas” (Entrevistado 4, 2021). Todas las comisiones utilizaron la plataforma zoom como mecanismo para llevar a cabo las sesiones virtuales para el debate de los diferentes proyectos de ley y demás temas que constaron en el orden del día de las mismas. Se contó con la participación de los Asambleístas integrantes de cada comisión, así como de expertos y diversos actores ciudadanos, gremios quienes estuvieron interesados en el tratamiento de la ley o se vieron afectados por la misma, de esta manera se abrió el espacio para la participación ciudadana en el proceso de construcción de las leyes.

Una vez que cualquier proyecto de Ley es avocado y puesto en conocimiento del pleno de la Comisión a la que le fue asignado su tratamiento, el procedimiento para convocar al ciudadano para que participe en esta construcción, nace desde la convocatoria abierta y pública que detalla el proyecto de ley que van a tratar, mismo que figura en el blog de cada Comisión dentro de la página web de la Asamblea Nacional, así también la información es publicada en las redes sociales -tanto de la Comisión como de la Asamblea-. De esta manera se establece de “manera amplia y transparente las actividades que se van a cumplir día a día tanto por las Comisiones como el Pleno de la Asamblea Nacional” (Entrevistado 6, 2021). Así mismo, estos mecanismos y espacios públicos de convocatoria recaen en una “ciudadanía que está muy pendiente de los temas que se llevan a la Asamblea, contrariamente a lo que se cree, que a nadie le importa lo que pasa en la Asamblea” (Entrevistado 7, 2021).

Entonces lo que hace el secretario es elaborar una especie de agenda de comparecencia, se busca el actor o el especialista que es convocado a la sesión del Pleno en la Comisión para que sea recibido y en un tiempo de 15 a 20m el invitado (*acorde a las flexibilidades de tiempo que tiene cada comisión y al actor invitado*), en este caso el experto, presenta sus observaciones, sus

aportes, sus comentarios al proyecto de ley que se está tratando (Entrevistado 8, 2021). *Lo que figura en parentésis le pertenece a la autora.*

Del mismo modo, los entrevistados coinciden al indicar que se realizó el mismo procedimiento de convocatoria que normalmente se hacía antes de la pandemia, con la única diferencia que el ciudadano ya no puede estar de manera presencial, sino que “ahora es al frente de una pantalla” (Entrevistado 5, 2021)

La Academia, se consideró también como actor en este proceso, pues es “muy importante la participación de la Academia en la construcción de las leyes; porque, la dinámica de la Academia es distinta, ellos tienen conceptos o tienen preceptos muy claros y establecidos de los temas que vamos a tratar” (Entrevistado 7, 2021).

## **2. Cambios de metodología realizados debido a la pandemia**

Si bien es cierto, los entrevistados coinciden que fue algo complicado adaptarse a las nuevas tecnologías y a las plataformas virtuales adoptadas en la Asamblea y en las comisiones para el desarrollo de las sesiones. Sin embargo, el 90% manifestó que estos mecanismos y la utilización de las tecnologías no han sido una barrera para dar el cumplimiento a la participación de la ciudadanía en el proceso de construcción de leyes, ya que, por un lado, permitió una participación más efectiva, pues “los ciudadanos han sido entes activos, comprometidos en la construcción de la ley” (Entrevistado 8, 2021); y por otro, que el ciudadano no incurriera en gastos por trasladarse de una provincia hasta la Comisión y dar su aporte al proyecto de ley.

Así mismo, más del 50% de los entrevistados considera que gracias a las tecnologías y al hecho que las sesiones de las comisiones se transmitieran en vivo y de manera virtual, permitieron no solo avances en la automatización de los procesos legislativos sino también en la participación del ciudadano.

## **3. Conocimiento del protocolo establecido por la comisión para realizar convocatorias**

Normalmente la mayoría de las Comisiones Especializadas tienen establecido los días, lunes, miércoles y viernes para sesionar y tratar los diferentes puntos que cada una establezca, incluidas las socializaciones de los proyectos de ley y en los que el ciudadano puede participar para dar su aporte. Luego de la difusión respectiva del proyecto de ley, tanto en los canales oficiales de la Asamblea Nacional como en las Comisiones, los secretarios relatores validan la base de datos conjuntamente con el Presidente de la Comisión, la lista se determina según las peticiones de los

ciudadanos, peticiones de los diferentes asambleístas que piden que varios gremios o representantes sean convocados y, así también están, las invitaciones directas que se realicen desde la secretaría general (sectores del ejecutivo, legislativo y organización civil). En estas invitaciones que se realizan sobre la base al interés que se presente ante el proyecto de ley o sectores que se sientan afectados, generalmente el ciudadano no se excusa de la participación a diferencia de las autoridades de alto rango que lo hacen por temas de agenda.

El entrevistado 10, por su parte manifestó que “no hay que generar más protocolo que la voluntad política de incorporar la participación ciudadana en el debate, con voluntad política las cosas se resuelven inmediatamente, si no hay voluntad política, pues tenlo por seguro que la participación ciudadana será también bloqueada” (Entrevistado 10, 2021). Esta precepción se relaciona con lo indicado por Paño (2019) respecto a que esta interrelación con el ciudadano depende en gran parte de varias circunstancias, entre ellas las políticas.

Si se continúa esperando que la participación del ciudadano dependa de la voluntad de los políticos que nos representan, seguirán existiendo leyes que no representen a la mayoría, leyes descontextualizadas.

#### **4. Tiempo de espera de un ciudadano antes de su comparecencia ante la comisión**

La mayor parte de los entrevistados coinciden en que no existe un límite de tiempo desde que el ciudadano es invitado hasta que finalmente llega a la Comisión, todo depende de la agenda establecida, de la naturaleza del proyecto de ley y de su tratamiento, pues “hay leyes que requieren mucha construcción y hay otras leyes que requieren una construcción más rápida” (Entrevistado 12, 2021). Los entrevistados expresan la voluntad dentro de sus comisiones para que sean recibidos en el menor tiempo posible de iniciarse el tratamiento de la ley. Así mismo se expresa el sentir de que lo importantes es “que exista la voluntad de los invitados también de participar en el debate de los proyectos de ley que hemos convocado” (Entrevistado 11, 2021).

#### **5. Protocolos para garantizar la convocatoria ciudadana**

El 90% de los entrevistados consideraron que estos protocolos establecidos dentro de las comisiones cubrieron los requerimientos de la población a la que pretendieron llegar, incorporando a los sectores involucrados. Los medios tecnológicos han sido el medio para llegar a una parte de la población, aunque se podría hacer más. Dos representantes de las Comisiones consideraron que realizan un análisis del ciudadano invitado para conocer si su participación tiene fundamentos y aporte a la ley, caso contrario no se lo recibe. El Presidente de una de ellas manifestó que:

(...) los ciudadanos que no representan a una organización, que no representan o no son miembros de alguna, no pueden participar, porque ahí se haría prácticamente una comisaría, de que venga cualquier persona que quiera decir algo en contra de otra persona y se va a tornar prácticamente una sesión de problemas (Entrevistado 5, 2021).

Así mismo, dos representantes más coincidieron al indicar que debería dejarse de lado el tema burocrático en estos protocolos pues no involucran al ciudadano en este proceso de construcción de leyes. Finalmente consideran que alrededor de un 80-90% de los ciudadanos convocados o invitados finalmente sí fueron recibidos dentro de las Comisiones Especializadas.

## **6. Cobertura alcanzada por la metodología de convocatoria**

En relación al nivel de cobertura que se estimó alcanzar con los protocolos establecidos de convocatoria, los entrevistados -en su gran mayoría-, piensan que a través de los medios tecnológicos y las plataformas virtuales tanto de las Comisiones Especializadas como la Asamblea Nacional, han contribuido a que se extienda la cobertura a la ciudadanía para dar a conocer los diferentes temas, proyectos de ley y la interacción por estas redes sociales. Sin embargo, el tema de la conectividad en el país es limitada; por ello, los sectores incomunicados tecnológicamente difícilmente podrían participar en este proceso.

### **Participación ciudadana: propuesta ciudadana**

Conocer la percepción de los Asambleaístas sobre qué tan distante se encuentra su expectativa de la ley, frente a los ciudadanos que se presentan a comparecer, permite deducir las posibles reacciones que tendría la política pública al momento de su aplicación. De ahí que es vital saber si esta percepción ciudadana es recogida y sistematizada.

#### **1. Diferencias entre la expectativa ciudadana sobre los proyectos de ley presentados por las diferentes comisiones.**

En cuanto a la propuesta planteada desde la ciudadanía, si bien es cierto, los Asambleaístas son los encargados de presentar en un proyecto de ley los aportes y el sentir del ciudadano al que representa; los gremios o el ciudadano mismo también puede dar a conocer su normativa, observación o reforma a los proyectos de ley, la diferencia radica –según los entrevistados- por un lado, que la propuesta desde la ciudadanía es directa, “es una propuesta con el sentir desde lo local, desde el territorio, desde las necesidades” (Entrevistado 4, 2021). Mientras que, los Asambleaístas lo hacen con un lenguaje más técnico. Sin embargo, al ciudadano le toma más tiempo llegar a presentar una propuesta legislativa por todos los requisitos que debe cumplir en comparación con el Asambleaísta, quien necesita únicamente la firma de 7 legisladores. “Hay que

trabajar un poco más en eso y creo que los proyectos de ley presentados desde la ciudadanía no son muchos si nos ponemos a ver en número, creo que son muy reducidos” (Entrevistado 6, 2021).

## **2. Incorporación de los aportes ciudadanos al debate legislativo**

Desde la experiencia de cada uno de los representantes dentro de sus comisiones, el 90% coincide que en gran medida los aportes ciudadanos en efecto son escuchados y recibidos en el proceso de construcción de leyes que cada una ha tramitado. Sin embargo, esto no significa que todos estos aportes sean plasmados finalmente dentro del proyecto de ley, por diferentes motivos (aplicación legal o inconstitucionalidad por mencionar de ejemplo); así también, del consenso al que finalmente lleguen los miembros de la comisión al momento de aprobar los informes previos a ser debatidos en el Pleno de la Asamblea, donde finalmente todo cuerpo normativo es perfectible y la participación ciudadana continúa. “Siempre es importante escuchar a la ciudadanía y escuchar a las personas que realizan sus aportes” (Entrevistado 12, 2021).

## **3. Nivel de aporte ciudadano al debate legislativo**

En relación al porcentaje del nivel de aportación ciudadana para la creación de leyes, un 30% desconoce este dato, el otro lado considera que sí existen porcentajes significativos de las propuestas ciudadanas en los proyectos de ley, estableciendo una media que oscila entre el 20, 50 hasta el 70% del nivel de aportación ciudadana y que tiene mucho que ver el tipo de ley que se está debatiendo y la duración que tiene la misma. “Mientras más transparente sea un proceso para construcción de una ley, más se toman en cuenta los aportes para los ciudadanos” (Entrevistado 11, 2021).

## **Satisfacción de la participación de la ciudadanía**

Este acercamiento a la percepción de las máximas autoridades de las diferentes comisiones sobre la satisfacción que tuvieron los ciudadanos con respecto a su participación, genera claridades sobre la eficiencia de los métodos utilizados para el ejercicio del derecho.

### **1. Existencia de mecanismos para medir la satisfacción ciudadana**

El 60% de los entrevistados indicaron que no existe dentro de la Asamblea Nacional un mecanismo que permita medir el nivel de satisfacción ciudadana en el proceso de construcción de leyes, un 25% considera que las redes sociales -a través del departamento de comunicación-, generan los insumos para poder hacer una medición de satisfacción. Sin duda, estas respuestas

dan la pauta que en efecto no existe un verdadero mecanismo que se encargue de medir esta satisfacción desde la ciudadanía.

Esta es una gran falencia dentro de la institución, debería existir una dirección, así como existe la Secretaría de Comunicación, la Secretaría de Asuntos Internacionales, debería existir también una Secretaría que mida el impacto de las leyes creadas, todos los impactos de las leyes aprobadas por la Asamblea. Esto es fundamental (Entrevistado 11, 2021).

## **2. Satisfacción ciudadana tras la participación al interior de las comisiones**

Medir la satisfacción ciudadana depende mayormente del tipo de ley que se trata, de las mismas circunstancias del entorno para el debate y de la percepción del ciudadano. Con esta premisa, el 70% de los entrevistados y por la labor desempeñada dentro de sus comisiones, consideran que los ciudadanos estuvieron satisfechos en su participación en este proceso. Sin embargo, no hay un consenso entre sus respuestas que determine un porcentaje de satisfacción de esta ciudadanía, “nunca vas a encontrar una ley de la cual todos estén felices y contentos” (Entrevistado 9, 2021).

Lo que sí es cierto es que no todos los aportes ciudadanos finalmente son incorporados en el texto final de la aprobación de una ley, y esto es un factor también que influye en la satisfacción, “dependerá de qué lado de la orilla estés [...], el ejercicio es eso, la participación ciudadana que en un país democrático puedan expresar su postura y obviamente puedan debatir a la altura de las situaciones” (Entrevistado 12, 2021).

## **3. La satisfacción ciudadana como medida de una adecuada participación**

El 100% de los entrevistados coincidieron en que es necesaria la construcción de un mecanismo que mida la participación de la ciudadanía en la construcción de leyes. Acorde con ellos, que no sea únicamente un medidor para este proceso sino en toda la institucionalidad. La Asamblea Nacional debe ser transparente en todo su accionar, pues si se enfoca de esa manera “vamos a saber si es que las leyes están surtiendo el efecto que desea el legislador o si están simplemente siendo letra muerta en la vida real de nuestros compatriotas” (Entrevistado 11, 2021).

Lo que resalta es que “la intención en su mayoría de la ciudadanía no es tener el protagonismo de un actor político, la ciudadanía lo que busca realmente es aportar” (Entrevistado 8, 2021), y esto deben tenerlo muy claro los representantes del pueblo dentro de la Asamblea Nacional.

De manera propositiva la tendencia en el pensamiento de los Asambleístas entrevistados, así como de los encuestados, argumentan que la participación ciudadana debe ser sistemática, puesto que al momento depende de la voluntad de la institucionalidad de la Asamblea en los procesos de convocatoria y del conocimiento de los ciudadanos que, empoderados de sus derechos, presionan la participación al interior del proceso de construcción de leyes. Uno de los mecanismos que impulsan a considerarlo de gran potencial es el denominado *Asambleísta por un día*. Los Asambleístas coinciden en lo argumentado por Delgado –Algarra (2017), que indica que la Democracia no es un sistema alcanzado o definitivo, sino una aspiración, y en permanente proceso de construcción.

Para finalizar el proceso investigativo, es importante tomar en consideración que la hipótesis sostiene que las acciones y mecanismos adoptados por la Asamblea Nacional durante la pandemia, período marzo-diciembre de 2020 garantizaron la participación ciudadana en el proceso de construcción del número de leyes. Misma que se comprueba durante todo el proceso de esta investigación, pues la metodología de participación ciudadana para el proceso de construcción de leyes no cambia durante la pandemia, ya que pasa de ser presencial a realizarse mediante plataformas telemáticas. Esto no significa que el proceso participativo sea o no el más adecuado, sobre todo en lo referente a la convocatoria, pues es notorio que existe una selección de los ciudadanos participantes, generada desde los funcionarios de la función legislativa, principalmente en las comparecencias al interior de las Comisiones, uno de los espacios más sensibles durante el debate de los diferentes proyectos de ley, previo a su aprobación en el pleno de la Asamblea Nacional.

## CONCLUSIONES

La metodología que rige a los mecanismos de participación que pueden acceder los ciudadanos para tomar parte en el proceso de construcción de leyes hasta el momento de la investigación no estaba reglamentada, por tanto, dependía de la voluntad de la institucionalidad de la Asamblea todo el proceso de implementación de los distintos mecanismos. Este particular es pieza fundamental en la participación ciudadana, puesto que al no existir una reglamentación clara no se puede evaluar si esta fue adecuada o no.

El proceso de participación ciudadana tal como tradicionalmente se la venía haciendo, no refleja afectación en tiempos de pandemia, pues lo que ha cambiado es la inclusión y aprovechamiento tecnológico –que ha permitido recibir al ciudadano de manera telemática en lugar de presencial, esto se debe a que la ciudadanía convocada en su gran mayoría tiene perfiles académicos,

especialmente de cuarto nivel, que ya se encuentran familiarizados con este tipo de tecnologías. Sin embargo, la inexistencia de un procedimiento eficiente de convocatoria no ha permitido lograr la cobertura a nivel general de la ciudadanía, pues el método vigente durante la investigación, se centra únicamente en académicos y ciudadanos que ellos consideran son representativos de un determinado sector de la población, esto se contrapone con lo que sugiere ParlAmericas y Fundar que buscan la eficiencia y calidad en el criterio del ciudadano y que incida en la toma de decisiones en la creación de las políticas públicas, así como lo establecido en la Constitución de la República en su artículo 95, ya que es necesario dejar de lado el criterio adoptado para la convocatoria al ciudadano y debe aplicarse como el legítimo derecho que tiene el ciudadano para formar parte de estos espacios de interés público.

Así mismo, los ciudadanos encuestados desconocían sobre los múltiples mecanismos de los que dispone la institución y en los que puede participar. Se puede evidenciar lo dicho anteriormente al revisar las respuestas de los encuestados y entrevistados en la que todos expresan que ninguno pidió participar, sino que fueron convocados, ya sea porque tenía experiencia en el tema a tratar, por referencia o porque es un experto en la materia, dejando fuera a la gran mayoría de los ciudadanos que no disponen del perfil deseado por la institución.

El nivel de satisfacción de la ciudadanía encuestada sobre la accesibilidad a los mecanismos de participación para el proceso de construcción de leyes es catalogado a nivel general como aceptable y muy satisfecho que va en consonancia con la percepción de los Asambleístas encuestados y entrevistados.

La metodología de participación antes y después de la pandemia garantizó únicamente la comparecencia del invitado, llegando a los niveles básicos del proceso participativo y esto no cambió durante el período de pandemia pues se sigue realizando el mismo procedimiento con el apoyo de plataformas digitales. El hecho que ahora se tenga un mayor encuentro con los ciudadanos por la facilidad que dan las herramientas tecnológicas, no significa que se garantice una adecuada participación ciudadana para la toma de decisiones.

La hipótesis de investigación confirma que a través de los mecanismos adoptados se garantizó la participación ciudadana en el nivel básico en el que venía funcionando. Sin embargo, es notorio la falta de acciones y mecanismos de la institución para garantizar una participación efectiva que incida en el proceso de toma de decisiones, esto se refleja en la insatisfacción manifestada en el contexto de las leyes y en los aportes ciudadanos.

La mirada institucional de la participación ciudadana corresponde a un nivel de asesoría como aporte al proceso de construcción de leyes, dejando de lado los espacios de contraloría social donde el ciudadano tiene derecho a informarse, opinar y disentir sobre la construcción de políticas públicas que podrían estar afectándolo.

La legislación comparada e incluso la cooperación internacional con aquellos países cuyas políticas implementadas durante la pandemia fomentaron el acercamiento y la participación directa con el ciudadano en la creación de leyes, puede ser una herramienta viable de aplicar en el país, basándose en estas experiencias.

Durante el proceso de investigación, la institucionalidad de la Asamblea Nacional da a conocer que la pandemia ha impulsado el desarrollo de herramientas telemáticas interactivas destinadas para ampliar la cobertura de los procesos de participación ciudadana a través del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley (en construcción), integrada al Subsistema de Participación Ciudadana (Unidad Técnica Legislativa, 2021).

## **REFERENCIAS**

- Andrade, P. (2009). Democracia y cambio político en el Ecuador. Liberalismo, política de la cultura y reforma institucional. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional.
- Burbano, R., Naranjo, I., et al. (2011). Participación en el poder político en Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador. Quito: Senplades-El Conejo.
- Brewer-Carías, A. (2011). Retos de la Democracia y de la Participación Ciudadana: Sobre la democracia participativa y sus falacias. Editorial El Rosario, Bogotá. (pp.35-52).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
- Delgado-Algarra, E. (2017). Evolución histórica de la democracia y la participación ciudadana en Occidente: Bases epistemológicas para la educación ciudadana. Primera Edición, Sevilla.
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía, Andamios. Revista de Investigación Social, vol. 5, núm. 10. Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Distrito Federal, México.
- Estupiñán, A., Molina, E., Flores, S., y Martínez, J. (2016). La participación digital en la construcción de la e-democracia y ciudadanía digital. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo.

- Font, J., Blanco, I. (2006). Experiencias de participación ciudadana polis, la ciudad participativa participar en los municipios: ¿quién?, ¿cómo? y ¿por qué?. Editores Barcelona: Diputació Barcelona.
- Fundar, Centro de Análisis de Investigación. (2015). Artículo: Participación ciudadana para hacer leyes.
- García-Cruz, J. (2020). El modelo argumentativo de toulmin como elemento epistémico para la participación ciudadana: Una aproximación en tiempos de pandemia. Revista de Filosofía, Arte, Literatura, Historia. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- González Marregot, M. (2005). La participación ciudadana como alterativa de gobierno. Revista Aportes Andinos N° 14. Participación y Ciudadanía.
- Jiménez, M. (2020). Democracia y crisis. Una breve valoración de la democracia constitucional en tiempos de pandemia. Revista Jurídicas.
- Martí, J. (2008). Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa.
- Mockus, A. (2001). Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997. División de Desarrollo Social Publicaciones. Washington, D.C.
- Naser, A., Williner, A., Sandoval, C. (2021). CELAC. La participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la agenda 2030 y el gobierno abierto.
- Ochoa, G. (2011). Artículo: ¿Participación o incidencia ciudadana?
- OECD (2020). Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020. OECD Publishing, Paris.
- Ortiz, L. (2012). La instancia publica de la gestión. Algunas consideraciones sobre la participación ciudadana en el Estado. Reforma y Democracia. Caracas, clad, núm. 54.
- Ortiz Lemos, A. (2010). La participación en el laberinto de la Revolución Ciudadana. Quito: Flacso-Ecuador.
- Paño Yáñez, P. (2019). Nuevo constitucionalismo vs desconstitucionalización en América Latina. El ejemplo de la institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador desde 2006
- Parlamericas. (2020). Kit de herramientas: Participación ciudadana en el proceso legislativo.
- Prieto-Martín, P., Ramírez-Alujas, A. (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto, Revista del CLAD Reforma y Democracia.
- PNUD (2004). Desarrollo Humano en Chile 2004: el poder, ¿Para qué y para quién? Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ramírez-Alujas, A. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. IX, núm. 15. Universidad Central de Chile, Santiago, Chile.

Reyes Rodríguez. (2000). El Proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional.

Sánchez, S. (2010). Participación ciudadana en el procedimiento legislativo, como concreción del principio de interculturalidad; y control previo de constitucionalidad de proyectos de ley, como garantía de la participación.

Sánchez González, J., Giraldo Palacio, M. (2017). La participación ciudadana como mecanismo para la construcción de una gobernanza colaborativa, pp. 227-250.

## **DOCUMENTOS JURÍDICOS**

Asamblea Nacional. (2017). Guía de mecanismos de participación ciudadana en la Función Legislativa.

Asamblea Nacional. (2020). Resolución CAL-2019-2021-213.

Asamblea Constituyente. (2008). Registro Oficial 449. Art. 204

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2019). Informe de Rendición de Cuentas.

Ley Orgánica de la Función Legislativa. (2010).

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2010).

Reglamento de los Mecanismos de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional del Ecuador (2021). Asamblea Nacional.

## **FUENTES ELECTRÓNICAS**

Asamblea Nacional del Ecuador. Recuperado de <https://www.asambleanacional.gob.ec/es>

Congreso de la República de Colombia. Recuperado de <https://www.camara.gov.co/comision/unidad-coordinadora-de-atencion-ciudadana-del-congreso-de-la-republica/documentacion>

Congreso Nacional de Chile. Recuperado de <https://congresovirtual.cl/page/about>

Parlamento Uruguay. Recuperado de <https://propaci.parlamento.gub.uy/sipfront/propaci.html>

Senado Federal de Brasil. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/ecidadania>

## ANEXOS

### Anexo 1

#### Formulario guía para entrevistas a los 12 representantes de las Comisiones Especializadas

##### **CATEGORÍA 1:** Participación de la ciudadanía

##### **CONVOCATORIA**

1.- Coménteme señor Asambleísta, ¿de qué manera se convoca a la ciudadanía para discutir sobre las leyes?

2.- ¿Qué cambios se generó dentro de la Asamblea debido a la pandemia? ¿Cómo es ahora?

¿Considera usted que han sido una barrera para garantizar la participación de la ciudadanía en la construcción de la ley?

3.- Me podría detallar el protocolo que ha establecido la Comisión para convocar de manera virtual al ciudadano para la construcción de leyes. ¿Cuál es el procedimiento?

4.- ¿Hay un límite de tiempo para que sea convocado? / ¿Cuántos días debe esperar el ciudadano?

5.- ¿Considera usted que los protocolos establecidos para la convocatoria a la ciudadanía de manera virtual cubrieron los requerimientos de participación al sector de la población a la que pretendieron llegar? ¿Todos fueron recibidos?

6.- ¿Cuál es el nivel de cobertura que se estimó alcanzar en la población con los protocolos de convocatoria que se han establecido para garantizar la participación ciudadana en la construcción de leyes?

##### **PROPUESTA CIUDADANA**

7.- ¿Qué tan diferente es la propuesta de la ciudadanía con respecto a lo planteado desde los Asambleístas?

8.- ¿Considera usted que los aportes ciudadanos han sido tomados en consideración dentro de las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional?

9.- Podría establecer un porcentaje del nivel de aporte ciudadano que ha sido tomado en consideración en la propuesta para la creación de leyes.

##### **CATEGORÍA 2:** Satisfacción de la Participación Ciudadana

10.- ¿Existe un mecanismo que permita medir la satisfacción ciudadana en el proceso de construcción de leyes?

11.- ¿Podemos considerar que los ciudadanos que participaron dentro de su comisión en la construcción de leyes están satisfechos, pues lo propuesto por ellos fue tomado en consideración? ¿Sabemos en qué porcentaje lo fue?

12. ¿Considera que deba existir un mecanismo que permita medir la satisfacción de la ciudadanía en la construcción de leyes?

##### **Para concluir:**

13. Qué recomendaría usted que debería plantearse para garantizar un adecuado proceso de participación de los ciudadanos en la construcción de leyes.

**Anexo 2**  
**Formulario de encuesta aplicada a los ciudadanos**

<p align="center"><b>1. INFORMACIÓN GENERAL</b></p> <p><b>Género:</b> Femenino <input type="checkbox"/></p> <p>Masculino <input type="checkbox"/></p> <p>Otros <input type="checkbox"/></p> <p><b>Edad:</b> Entre 18 a 30 años <input type="checkbox"/></p> <p>Entre 31 a 40 años <input type="checkbox"/></p> <p>Más de 41 años <input type="checkbox"/></p> <p><b>Etnia:</b> Blanca <input type="checkbox"/></p> <p>Indígena <input type="checkbox"/></p>	<p>Mestiza <input type="checkbox"/></p> <p>Montubia <input type="checkbox"/></p> <p>Negra <input type="checkbox"/></p> <p>Otro <input type="checkbox"/></p> <p><b>Nivel Educativo o Profesional:</b></p> <p>Primaria <input type="checkbox"/></p> <p>Secundaria <input type="checkbox"/></p> <p>Tercer Nivel <input type="checkbox"/></p> <p>Cuarto nivel <input type="checkbox"/></p> <p>Otro <input type="checkbox"/></p> <p><b>Organización a la que representa:</b> <b>Cargo:</b> _____ <b>Correo electrónico:</b> _____</p>
---	--

**2.- INSTRUCCIONES:**  
En la escala del 1 al 5, donde 1 es muy insatisfecho y 5 muy satisfecho, por favor califique la satisfacción percibida en relación a su comparecencia:  
**PREGUNTAS:**

1.- Tiempo que le tomó para ser atendido por la Comisión Especializada

Muy insatisfecho	Insatisfecho	Aceptable	Satisfecho	Muy satisfecho
1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>				

2.- Accesibilidad a la plataforma virtual para su participación

Muy insatisfecho	Insatisfecho	Aceptable	Satisfecho	Muy satisfecho
1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>				

3.- Apoyo brindado por el equipo de la Comisión Especializada para la conexión virtual

Muy insatisfecho	Insatisfecho	Aceptable	Satisfecho	Muy satisfecho
1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>				

4.- Conformidad en el número de veces que fue recibido virtualmente en la Comisión Especializada

Muy insatisfecho	Insatisfecho	Aceptable	Satisfecho	Muy satisfecho
1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>				

5.- Nivel de satisfacción con el proyecto final de Ley aprobado en el Pleno de la Asamblea

Muy insatisfecho	Insatisfecho	Aceptable	Satisfecho	Muy satisfecho
1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>				

6.- Conformidad en el grado de incorporación de las observaciones ciudadanas presentadas dentro de su participación en el proyecto de ley final

Muy insatisfecho	Insatisfecho	Aceptable	Satisfecho	Muy Satisfecho
1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>				

7.- ¿Tenía conocimiento de la existencia de los siguientes 7 mecanismos de participación ciudadana dentro de la Asamblea Nacional?

- 1.- Participación en las Comisiones Especializadas
- 2.- Participación en el Pleno
- 3.- Mesas itinerantes en diversos lugares del territorio nacional en coordinación con las Casas Legislativas
- 4.- Participación en las Casas Legislativas Provinciales
- 5.- Ruta Legislativa
- 6.- Proyecto Modelos de Asamblea
- 7.- Foros de consulta

SI

NO

8.- ¿Participó en alguno de los mecanismos mencionados anteriormente?

SI

NO

Cuál: \_\_\_\_\_

9.- ¿En qué fase de construcción de la ley, realizó su aporte y observación?

**Primer Debate**

**Segundo Debate**

**Otro**  **Especifique:** \_\_\_\_\_

10.- Número de veces que fue recibido virtualmente en la Comisión Especializada

1

2

Más de 3

11.- ¿A qué Ley/Leyes realizó sus aportes y observaciones?

**Especifique:** \_\_\_\_\_

Comentario o sugerencia:  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**¡Gracias por su colaboración!**

### Anexo 3

### Formulario de encuesta aplicada a los Asambleístas

<b>1.INFORMACIÓN GENERAL</b>		<b>Edad:</b> Entre 18 a 30 años <input type="checkbox"/> Entre 31 a 40 años <input type="checkbox"/> Más de 41 años <input type="checkbox"/>			
<b>Género:</b> Femenino <input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Otros <input type="checkbox"/>		<b>Provincia a la que representa:</b> _____ <b>Comisión Especializada a la que pertenece:</b> _____			
<p><b>En la escala del 1 al 5, donde 1 es muy insatisfactorio y 5 es muy satisfactorio, por favor califique la satisfacción percibida en relación a los mecanismos de participación ciudadana virtual en el proceso de construcción de leyes.</b></p>					
<b>Satisfacción percibida desde el punto de vista de los Asambleístas en relación a los mecanismos de participación ciudadana virtual dentro de las Comisiones Especializadas en el proceso de construcción de leyes.</b>		<b>Satisfacción del Asambleísta</b>			
1.- Accesibilidad del ciudadano a la plataforma virtual					
2.- Apoyo brindado al ciudadano por el equipo de la Comisión Especializada para la conexión virtual					
3.- Aplicación de mecanismos para la participación ciudadana					
4.- Alternativas telemáticas de participación ciudadana disponibles en la Asamblea Nacional					
5.- Construcción de reglamentación para facilitar la participación ciudadana virtual					
6.- Conformidad en el número de veces que fue recibido virtualmente el ciudadano en la Comisión					
7.- Conformidad en el grado de incorporación de las observaciones ciudadanas en el proyecto de ley final					
Comentario o sugerencia: _____					
<b>¡Gracias por su colaboración!</b>					

