



Participación Ciudadana en la elaboración de leyes durante la pandemia. Caso Ecuador 2020

Karina Herrera¹

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Ecuador

ORCID: [0000-0002-8189-0521](https://orcid.org/0000-0002-8189-0521)

Irma Jara-Iñiguez²

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Ecuador

ORCID: [0000-0002-6342-4068](https://orcid.org/0000-0002-6342-4068)

RECIBIDO: 5 de septiembre de 2022

ACEPTADO: 11 de febrero de 2023

RESUMEN: El estudio tiene como propósito analizar cómo se ejerció la participación ciudadana en los procesos de elaboración de leyes en la Asamblea Nacional del Ecuador durante la pandemia por la Covid-19, en el período 2020. Así mismo, identificar si los mecanismos utilizados facilitaron la incidencia ciudadana en la formulación de 12 proyectos de ley aprobados. Para el efecto, se aplicaron 12 entrevistas a miembros de las comisiones especializadas para el tratamiento de las propuestas legislativas; y, se realizaron 60 encuestas a los asambleístas y a los ciudadanos que intervinieron en los procesos. Además, se realizó un contraste con la normativa legislativa y su internalización por parte de los sujetos obligados y la ciudadanía. Se concluye que, los mecanismos aplicados garantizaron únicamente la comparecencia de invitados y que se alcanzaron niveles básicos de participación. No se logró incidencia en la toma de decisiones, lo que se reflejó en la insatisfacción manifestada.

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

¹ Magíster en Gestión Pública por el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ingeniera en Contabilidad y Auditoría por la Universidad Técnica de Machala.

² Doctora en Administración Pública por la Universidad Andina Simón Bolívar. Postdoctorado en América Latina y su Inserción en el Orden Global. Docente-Investigadora en la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Miembro de la Red Nacional de Gobierno Abierto y de la Red de Expertos Anticorrupción.



CONTENIDOS: 1.- Introducción. — 2.- Perspectiva de análisis: Marco Teórico y Referencial. — 2.1.- *La participación ciudadana en los procesos legislativos.* — 2.2.- *Incidencia de la participación ciudadana en la elaboración de las leyes.* — 2.3.- *Mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de leyes.* — 3.- Metodología. — 4.- Resultados y Discusión. — 4.1.- *La internalización de las normas para la participación en el legislativo.* — 4.2.- *Sobre el proceso de participación en la construcción de leyes.* — 4.3.- *Participación ciudadana en tiempos de pandemia para la elaboración de las leyes.* — 4.4.- *Mirada institucional al proceso de elaboración de leyes con la aplicación de mecanismos de participación durante el período de pandemia.* — 4.5.- *La participación ciudadana en pandemia desde la perspectiva institucional.* — 5.- Conclusiones. — Bibliografía.

Citizen Participation in the elaboration of laws during the pandemic. Ecuador Case 2020

ABSTRACT: The purpose of the study is to analyze how citizen participation was exercised in the law-making processes in the National Assembly of Ecuador during the Covid-19 pandemic, in the year 2020. Likewise, we try to identify if the mechanisms used facilitated the citizen incidence in the formulation of 12 approved projects of law. For this purpose, 12 interviews were applied to members of the specialized commissions for the treatment of legislative proposals; and 60 surveys were conducted to assembly members and citizens who participated in the processes. In addition, a contrast was made with the legislative regulations and their internalization by the obligated subjects and the citizens. It is concluded that the mechanisms applied only guaranteed the appearance of the guests and that basic levels of participation were reached. No incidence was achieved in decision-making, which was reflected in the dissatisfaction expressed.

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



1.- Introducción

Frecuentemente, el Estado no repara en las necesidades de la sociedad -en especial de los sectores desfavorecidos-, sino hasta que los afectados actúan y presionan para que se les dé la atención en la construcción de la política pública (Ortiz, 2012). De aquí la relevancia de la participación ciudadana, ya que como indica Parés (2009) estas son prácticas políticas y sociales a través de las cuáles la ciudadanía puede incidir sobre las dimensiones de lo público y en el proceso de toma de decisiones de los Estados y gobiernos; y, que no sean solo los grupos políticos y las élites quienes participen en este proceso. Con la participación se contribuye a reforzar el espacio público (Sánchez y Giraldo 2017).

Para Brewer-Carías (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, ya que esta se reafirma en la medida que exista un sistema de control del poder y que se aseguren los derechos ciudadanos (Brewer-Carías, 2011). Por ello, como indica Delgado-Algarra (2017) "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" (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, los propósitos y proyectos enfocados en los resultados de la política pública. La ciudadanía se conquista, no se la otorga desde arriba. Aun cuando los mecanismos de participación movilizan a la sociedad, no necesariamente le otorgan poder. Si bien, los instrumentos de cogestión administrativa y de decisiones pueden potenciar las facultades para ejercer poder y el protagonismo ciudadano en las políticas públicas; sin embargo, cuando los mecanismos solo se utilizan en peticiones simbólicas o protocolarias -como las instancias rituales de reunión-, sin incidencia, se diluyen las potencialidades de los actores.

Por otro lado, la interrelación entre el Estado y el ciudadano depende principalmente de las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada época, por lo cual es pertinente que se analicen algunos aspectos fundamentales sobre el concepto de



participación ciudadana. En el caso de Ecuador con la Constitución del 2008³ se pretendía impulsar el empoderamiento ciudadano, la inclusión y la intervención activa de todos. Esta intención se evidenció con la implementación de varios mecanismos de participación ciudadana como medio para poner en práctica la democracia representativa, así como la directa y participativa.

A través de la participación, un ciudadano interviene decisivamente en el diseño, planeación y/o desarrollo de una política pública (Espinosa, 2009), contribuyendo así con el gobierno y sus administraciones para lograr y generar valor público en una gestión. Al respecto, Ortiz (2012) 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" (p.41).

Sin embargo, en Ecuador, la participación y su incidencia en la formulación de leyes ha dependido de varias circunstancias políticas y normativas. Al igual que en el resto de Latinoamérica, se han priorizado diversas formas no convencionales como las de participación extraparlamentarias principalmente con los movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, y participación por medios digitales (Cruz y Mballa, 2017).

En cambio, en lo normado, la aplicación del mecanismo de iniciativa ciudadana para presentar proyectos de ley no ha sido muy utilizado en la práctica y, aunque fue implementado para el tratamiento preferencial de estas propuestas, se convirtió más bien en mera formalidad (Ospina, 2013). Es así como, se cuenta con algunas leyes descontextualizadas en las que poco o nada se ve representado el ciudadano. Por lo que, siendo la Asamblea Nacional la encargada de crear, reformar y aprobar leyes, así como de adoptar mecanismos de participación ciudadana para los procesos a su cargo; el escenario de investigación se llevó a cabo en esta institución.

Actualmente, acorde con la ley orgánica de la función legislativa⁴, para promover la participación ciudadana en las diferentes etapas de la elaboración de leyes, la Asamblea Nacional 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 Legislativas⁵, participación en las Casas Legislativas Provinciales, Ruta Legislativa, proyecto Modelos de Asamblea, foros de consulta, recepción de sugerencias, observaciones, entre otros. Cabe indicar, que

³ Emitida por la Asamblea Constituyente y publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

⁴ Aprobada por la Asamblea Nacional y publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 642 del año 2009. Reformas publicadas en el Registro Oficial 326-S, 10 de noviembre de 2020.

⁵ Espacio en territorio que está destinado para realizar trámites administrativos y mantener contacto entre la ciudadanía y los asambleístas.



debido a la pandemia a causa del Covid-19 se modificaron las políticas y las formas tradicionales de ejercicio que tenía la Asamblea a través de dichos mecanismos de participación, obligando a los ciudadanos y a esta institución a adaptarse a una nueva realidad.

Este particular se formalizó a través del Reglamento para la implementación de las sesiones virtuales y teletrabajo emergente en el legislativo⁶, sancionado el 19 de marzo de 2020 por la Asamblea Nacional. Debido a la suspensión de las actividades presenciales se implementó un catálogo electrónico⁷ para garantizar la participación ciudadana en el proceso de elaboración de leyes, mismo que se encontró vigente hasta el momento del estudio.

En este sentido y considerando que la institución cuenta con bajos niveles de confianza en Ecuador, donde al 2020 se alcanzó apenas el 13% de confianza ciudadana en el legislativo⁸, se destaca el interés investigativo sobre el proceso en la construcción de leyes con el ejercicio de la participación ciudadana. Por lo expuesto, el objetivo de la presente investigación es determinar si los mecanismos de participación adoptados por la Asamblea Nacional durante la pandemia permitieron la incidencia en el proceso de construcción de los 12 proyectos de ley - que se registran en el periodo de análisis- hasta la aprobación y publicación como leyes en Registro Oficial; así como, determinar si las aplicaciones digitales apoyaron a la ciudadanía participante en el proceso.

El enfoque del presente estudio es cuali-cuantitativo. Se aplican instrumentos como entrevistas a los presidentes y secretarios de las comisiones especializadas y encuestas a una muestra ciudadana y de Asambleístas. Estos instrumentos permiten indagar el accionar 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 respecto de la aplicación de estos mecanismos, así como con el proyecto de ley final aprobado; y, se revisan las comparecencias ciudadanas dentro de las comisiones para evidenciar su incidencia en el proceso de elaboración de leyes⁹.

A continuación, se expone la perspectiva de análisis a partir de un marco teórico y referencial, se explica el marco metodológico utilizado en la investigación y

⁶ Resolución CAL-2019-2021-213.

⁷ Conforme consta en la Resolución CAL-2019-2021-240 que contiene el Reglamento del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las leyes y Participación Ciudadana.

⁸ Según consta en el Informe 2021 de Latinobarómetro.

⁹ En el marco del proyecto de investigación de posgrado MGP-EGAP 2020-2021.



posteriormente se presentan los resultados y su discusión, para finalmente exponer las conclusiones.

2.- Perspectiva de análisis: marco teórico y referencial

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 dar cuenta de su evolución o involución según los contextos en los que se la pretenda analizar.

Siguiendo a Andrade (2009), en su discusión se debe observar 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. Se destaca en la evolución el rol cumplido por las manifestaciones y protestas que han ocasionado incluso la caída de gobiernos también en la primera década del siglo XXI.

Así mismo, la promoción del fortalecimiento de actores desarrollado con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General en 2007 y la expansión de la ciudadanía política a través del reconocimiento de los derechos en términos de identificación étnica¹⁰. Estas experiencias se han traducido en ajustes en la institucionalidad; siendo, uno de los casos notorios en la región, el reconocimiento del poder del control ciudadano en Ecuador (Noto y Flisfisch, 2014) en la Constitución¹¹.

Se asimila a la participación ciudadana con la democracia y, siguiendo a Font y Blanco (2006) se abordará aquí a la participación ciudadana 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.

No obstante, conforme indica Espinosa (2009) 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

¹⁰ Conforme el Convenio Núm. 169, a.o 2014, de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹¹ Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.



iniciativa autónoma, desencadenando así una serie de respuestas dentro de una administración pública (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014).

2.1.- La participación ciudadana en los procesos legislativos

La democracia representativa parece haberse empantanado y actualmente es cuestionada; en este escenario, las instituciones del sistema –especialmente las representativas– constituyen una de las variables clave dentro de la calidad de la democracia, al mismo tiempo que los electores esperan influir en la toma de decisiones y participar (Ramos Vielba, Gonzalo y Campos, 2013). Por esto, se requieren de mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión que permitan expandir, profundizar y transparentar la democracia y la gobernabilidad (CLAD, 2009), siendo el Estado el principal creador y ejecutor de dichos mecanismos institucionales para lograr la interrelación con la ciudadanía en la construcción de políticas públicas y sus elementos legislativos.

Por lo que, las instituciones deben adaptar su funcionamiento a la recepción y al procesamiento de las propuestas ciudadanas. Al hacerlo, esto sirve como instrumento de legitimación de las decisiones que se adoptan y, al mismo tiempo, para el control de la actuación de los poderes públicos (Pérez Alberdi, 2008; Pérez Moneo, 2018), siendo el objetivo mejorar y no solo justificar su legitimidad (Ramos Vielba, Gonzalo y Campos, 2013). Por otro lado, es necesario considerar que el descontento se genera por las limitaciones ante las expectativas de participar, ya sea por la ausencia de mecanismos para canalizar sus prioridades o por la falta de efectividad de las opciones disponibles; lo que disminuye la confianza en el sistema político en su conjunto e impide la creación de valor público (Benítez Palma, 2015; Pérez Moneo, 2018).

En este sentido, para que los ciudadanos se sientan representados por el parlamento este tiene que desarrollar su capacidad para dar respuesta rápida a sus problemas (García Escudero, 2015). Por ello, se recomienda que los parlamentos introduzcan procedimientos que permitan a los ciudadanos comunicar sus preocupaciones y expectativas al parlamento y a sus representantes, y que le permitan incidir en la agenda parlamentaria (Gonzalo, 2017).

Es así que, ante los límites de la democracia representativa se demandan formas alternativas, como las que se enmarcan en el parlamento abierto en el que se abren las esferas del poder al espacio público, aprovechando las nuevas tecnologías y las posibilidades que estas ofrecen para la participación y el control ciudadano. Este modelo propone que: a) los partidos políticos se enfoquen en mejorar las oportunidades para la contribución ciudadana en el desarrollo de plataformas políticas; b) los legisladores sean más accesibles y se involucren activamente en diálogos con la ciudadanía; c) las comisiones inviten a la ciudadanía a contribuir en un tema específico o un proyecto ley; d) la comisión responsable de los



procedimientos legislativos establezca oportunidades para la contribución de la ciudadanía con propuestas; e) las comisiones involucren a la ciudadanía y asignen recursos de apoyo (ParlAmericas, 2020, p. 15).

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, 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, y que tanto el recurso humano como el financiero son fundamentales en la formulación de estrategias de participación, ligado siempre con la adecuada aplicación de las herramientas tecnológicas (ParlAmericas, 2020).

Para ello, la participación ciudadana en el proceso de elaboración o de reforma de una ley puede darse en sus distintas etapas, como la identificación de los problemas que requieren soluciones legislativas, la propuesta de dichas soluciones, la contribución de ciudadanos en el texto legislativo, la implementación y la evaluación (Alonso Muñoz, 2020; ParlAmericas, 2017).

Ahora bien, debido a la pandemia por la Covid-19, la mayoría de los países adoptó medidas administrativas, laborales y demás para generar modalidades que contribuyeran a que los gobiernos se mantuvieran operativos. Es en este contexto 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), 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).

2.2.- Incidencia de la participación ciudadana en la elaboración de leyes

Para la concreción de la democracia, los procesos de elaboración de leyes deben contar con la participación ciudadana y esta debe producirse a lo largo del procedimiento legislativo, pero, no solo a través de sus representantes sino también de manera inmediata y directa. La ciudadanía pueda colaborar en las fases de iniciativa, debate y, según el caso, en la ratificación de las normas (Presno, 2012).



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).

Así, por ejemplo, la implicación del ciudadano en la formulación de las decisiones públicas permite su incidencia al identificar situaciones de discriminación que de otra forma permanecerían ocultas y, así, se contribuye a la consolidación de la igualdad material entre los integrantes de la comunidad política (Cuesta, 2007).

Desde esta perspectiva, para Sánchez (2010), el fin de este proceso de participación es permitir la construcción de propuestas consensuadas ante la Función Legislativa cuando se delibere un proyecto de Ley. Los representantes deberían discutir y aprobar leyes sobre la base las necesidades y demandas de los ciudadanos a quienes representan y así viabilizar el logro de los objetivos (Fundar, 2015) y la generación de valor público.

2.3.- Mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de leyes

Los mecanismos de participación ciudadana en el poder legislativo normalmente son plasmados como procedimientos que ofrecen a los ciudadanos la posibilidad de participar en la elaboración de leyes, por sí mismos o a través de asociaciones, al margen de la participación electoral y también diferenciada de la participación directa. Estas instituciones permiten a los ciudadanos presentar propuestas durante el proceso legislativo, de tal modo que los representantes de dicho poder deben tenerlas en cuenta, a pesar de no estar vinculados por las mismas, situándose así entre las instituciones de democracia representativa y las de democracia directa (Larios, 2003).

Así, la relación entre democracia representativa y participativa se plantea en términos no alternativos sino, más bien, complementarios y lo que pretende es dotar de mayor protagonismo a la sociedad civil, en la formación de la voluntad estatal (Larios, 2003; Zampetti, 1990). La participación se realiza desde organizaciones representativas o líderes académicos y sociales, sean interesados en el proceso de adopción de la decisión o expertos en la temática.

Ahora bien, los mecanismos de participación ciudadana han sido incorporados o utilizados en las democracias modernas con rasgos y características resultantes del régimen político en el que se instituyen, y como una forma de compensar la crisis de



representación y de deslegitimación de las instituciones formales; dando así el paso a canales alternativos y/o complementarios de los tradicionales para procesar las demandas ciudadanas en forma más efectiva (Garita Alonso, 2017)

Bajo este escenario, según ParlAmericas (2020), al legislativo le corresponde crear las oportunidades, mecanismos y metodologías para este involucramiento ciudadano en todas las etapas de elaboración 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. Las instituciones de participación ciudadana contribuyen así a la revitalización del pluralismo político, ya que canalizan la expresión de las múltiples miradas políticas (Cuesta, 2007).

Mientras existan oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, las personas percibirán que el ejercicio merece la pena, lo que activaría su predisposición para participar (Held, 2007). También motivaría su compromiso y, a su vez, se intensificaría la transparencia sobre la actividad legislativa, con lo que se mejoraría no solo la legitimidad de las leyes, sino también, su eficacia (Presno, 2012).

Por otro lado, 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 llevarían al cumplimiento de las formalidades de consulta y rituales de deliberación, sino que también deberían incorporar -en la lógica administrativa- los criterios vinculantes de las decisiones surgidas de instancias participativas en la gestión pública. Es así que estos mecanismos deberán buscar la calidad y eficiencia cuando se trata de recaudar e incluir la opinión del ciudadano (Martí, 2008).

Al respecto, en la actualidad, el diseño e implementación de los mecanismos sufren cambios que van de la mano con el consumo de los medios digitales, y cuando este conocimiento -científico y tecnológico- es adquirido por los diversos grupos sociales, las innovaciones y sus injerencias facilitan la expresión de la sociedad (García-Cruz, 2020).

Por su parte, en Ecuador, en la guía de mecanismos de participación ciudadana en la función legislativa¹² se definen mecanismos e instrumentos 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.

En este contexto, para promover la participación ciudadana en las diferentes etapas de la formación de las leyes, la Asamblea Nacional del Ecuador, cuenta además de

¹² Aprobada por la Asamblea Nacional en el año 2017.



los foros de consulta, recepción de sugerencias y observaciones, con los siguientes mecanismos¹³:

-Comisiones especializadas, que tienen entre sus funciones las de recibir, analizar y sistematizar las observaciones o propuestas de la ciudadanía y organizaciones sociales en la etapa de construcción de leyes para primer y segundo debate. Los aportes se procesan y citan en el informe de mayoría.

Además, para fomentar la interrelación, estas realizan semestralmente un informe de rendición de cuentas que se publica en el portal web oficial de la Asamblea Nacional, que incluye el detalle de todas las leyes tramitadas y las acciones legislativas y fiscalizadoras realizadas en dicho periodo¹⁴.

-Casas Legislativas provinciales, espacio para la participación ciudadana y para socializar los proyectos de ley en vigencia y aquellas leyes que ya hayan sido aprobadas.

-Ruta Legislativa, espacio para establecer la interacción con la sociedad civil y fomentar la participación al poner a disposición de los ciudadanos, a través de los medios tecnológicos, la información de las actividades del legislativo, tales como las leyes aprobadas y los proyectos de ley en debate.

-Proyecto Modelos de Asamblea, como la Asamblea en mi Colegio, en mi Universidad y 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.

3.- Metodología

Para el estudio se aplicó un análisis con enfoque cuali-cuantitativo, de tipo descriptivo, para conocer si se ha garantizado la participación ciudadana y su incidencia en el proceso de elaboración de leyes, en tiempos de pandemia desde marzo a diciembre de 2020. Para el efecto, se estudió el proceso de elaboración de las 12 leyes que fueron aprobadas y publicadas en Registro Oficial durante dicho periodo.

Se caracterizaron los diferentes tipos de mecanismos existentes, su accesibilidad y el nivel de participación ciudadana, en específico, dentro de las comisiones especializadas debido a que este es el mecanismo donde se discuten y elaboran los

¹³ En concordancia con la Ley Orgánica de la Función Legislativa, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 642 del año 2009 y sus reformas publicadas en el Registro Oficial 326-S, 10 de noviembre de 2020.

¹⁴ Artículo 26 del Reglamento de las Comisiones Especializadas permanentes y ocasionales de la Asamblea Nacional del Ecuador del 14 de octubre de 2009



informes de proyectos de leyes para ser remitidos al Pleno de la Asamblea Nacional¹⁵. Para la recolección de datos se aplicaron entrevistas semiestructuradas a 12 representantes de las Comisiones (8 presidentes y 4 secretarios relatores).

Además, se aplicó una encuesta a 30 Asambleístas y a 30 ciudadanos participantes del proceso de elaboración de las leyes aprobadas durante el periodo seleccionado, y que en este marco fueron seleccionados de forma aleatoria a partir de los registros existentes y de las disponibilidades de acceso identificadas preliminarmente. El universo corresponde a 137 Asambleístas y 89 ciudadanos que acorde con el registro intervinieron en los mecanismos de participación. En este sentido, la muestra para la encuesta representó el 21% de los asambleístas y el 33% de los ciudadanos participantes.

En las entrevistas se incluyeron preguntas dirigidas a identificar la manera en que la ciudadanía fue convocada para discutir las leyes, los protocolos establecidos, el nivel de aportación y la percepción de la satisfacción ciudadana en el proceso de creación de las leyes. A partir de los cuestionarios de la encuesta se indagó sobre la preparación académica, etnia, género, el conocimiento sobre los mecanismos y las formas de participación, la satisfacción con los mecanismos de participación ciudadana utilizados y el grado de incorporación de aportes.

Complementariamente, se analizaron los enunciados institucionales prescritos en leyes y reglamentos para el ejercicio de la participación ciudadana en la elaboración de leyes, profundizando en su gramática y sintaxis ya que estas delimitan las acciones, y siguiendo lo expuesto por Andrighetto et al. (2010) se discutió sobre su internalización en los sujetos obligados a partir de elementos claves como la consistencia, el efecto de automejora, la urgencia, el ahorro de costes de cálculo y la prominencia de la norma. Se revisó la siguiente normativa: a) Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL)¹⁶; b) Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)¹⁷; c) Reglamento del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las leyes y Participación Ciudadana¹⁸; d) Resolución que crea el Sistema de Gestión de Seguimiento y evaluación de la Ley¹⁹; e) Reglamento de las Comisiones

¹⁵ Acorde con el Art. 21 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa

¹⁶ Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 642, 27 de julio de 2009.

¹⁷ Publicada en el Registro Oficial S. 175, 20 de abril de 2010

¹⁸ Publicado en el Resolución CAL-2019-2021-240, 20 de julio de 2020

¹⁹ Publicado en el Resolución RL-2019-2021-052, 21 de enero de 2020



Especializadas Permanentes y Ocasionales²⁰; f) Reglamento para la implementación de las sesiones virtuales y el Teletrabajo Emergente en la Asamblea Nacional²¹.

Además, se recolectó y contrastó información a partir de la página web de la Asamblea Nacional, informes de primer y segundo debate de los proyectos de ley, y solicitudes de información a las Comisiones Especializadas.

4.- Resultados y análisis

4.1.- La internalización de las normas para la participación en el legislativo

Para el análisis de las normas relacionadas con los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de leyes, se consideró que estas son guías prescritas que buscan producir un conjunto compartido de creencias y objetivos. Estas establecen que una acción es obligatoria, prohibida o permitida para un conjunto dado de actores, sobre los que incide la norma, en un contexto dado; y, que una medida positiva es la consecuencia de la obediencia a la norma y una sanción es consecuencia de su incumplimiento según esté prescrito (Andrighetto et al, 2010; Ullman-Margalit, 1977).

Pero el agente calcula los costos y beneficios de cumplir o incumplir la norma y luego decide cómo comportarse. Si no se genera su objetivo (obtener beneficios), se violará la norma. Por otro lado, una norma se internaliza cuando el sujeto obligado la cumple independientemente de las sanciones y recompensas externas (Andrighetto et al., 2010); pero, además, cuando el beneficiario se activa y ejerce su derecho.

En este caso, la internalización de la norma se puede producir no solo por su difusión para todos los actores, sino, por un lado, en la medida en que los legisladores comprendan cómo la participación ciudadana puede contribuir a la legitimidad de las acciones de la Asamblea Nacional, como poder legislativo, y que al mismo tiempo se favorecería la creación de valor público. Por otro lado, cuando la ciudadanía, como titular del derecho comprende su poder de incidencia para la toma de decisiones y se active, corresponsabilice y comprometa en la satisfacción de sus necesidades.

Siguiendo lo expuesto por Andrighetto et al. (2010) se analizó cómo se desarrollan algunos elementos clave para la internalización de la norma en los sujetos obligados, mismos que a continuación se detallan:

²⁰ Emitido el 14 de octubre del 2009

²¹ Corresponde a la Resolución CAL-2019-2021-21319 de marzo de 2020, reformada mediante Resolución CAL-2019-2021-299 de agosto de 2020.



La *consistencia* se refiere a la vinculación de las normas con otros procesos previamente internalizados o en ejecución. En este sentido se observa en la Tabla 1, en primera instancia, una consistencia entre lo prescrito en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, es decir, se deja claro el deóntico como "deber" de los assembleístas para facilitar la consulta y participación efectiva en las diferentes etapas de la formación de las leyes, así como la obligatoriedad de la transparencia de sus acciones. De igual forma, se revela que las normas subsecuentes y relacionadas como reglamentos y resoluciones se articulan con aplicación de mecanismos y registros.

El *efecto de automejora* del cumplimiento de la norma se evidencia cuando el destinatario de la norma se da cuenta de que logra sus objetivos al observarla, en este caso, la legitimidad como representantes, que les asegura también respaldo popular durante su permanencia en el cargo o votos para sus futuros emprendimientos políticos. Este efecto, sin embargo, no se produce de manera inmediata y tampoco es el producto de una única variable. Se puede indicar que una condición necesaria para la legitimidad es la apertura y participación, pero no es suficiente.

El elemento de la *urgencia* se refiere a la medida en que la norma permite responder a los problemas urgentes del legislativo, por ejemplo, la crisis de representatividad que se evidencia con las voces de la sociedad civil de ¡No nos representan!. La premisa es que, cuando el tiempo para la toma de decisiones o para resolver el problema es corto es más probable que la norma sea internalizada. En efecto, del análisis realizado a partir del estudio documental, las encuestas y entrevistas se evidenció que se ha aplicado la norma más allá de la sanción, con la expectativa de: a) fortalecer el rol de la función legislativa; b) satisfacer las demandas de la sociedad; y, c) mejorar los bajos niveles de confianza en el legislativo.

El cuarto elemento, refiere al *cálculo de costos vs beneficios* que realizan los sujetos obligados para decidir cumplir con la norma. Cuando el sujeto está seguro de que, al menos de forma general, los beneficios serán mayores que los costos, se evitará el constante cálculo. Al respecto, de la normativa, se desprende que el incumplimiento no se encuentra precisado en la respectiva sección de faltas, y sólo de manera general se podría aplicar *falta grave*, acorde con lo estipulado en la LOFL que la define como "Incumplir con los procedimientos, exceder los plazos y términos previstos en esta Ley y los reglamentos institucionales para la presentación de informes para primer y segundo debate" (Art. 170.4), y en relación con las sanciones se anota que se aplicarán "de acuerdo con lo previsto en la ley y reglamento aplicable a los servidores públicos en general" (Art. 167). No obstante, en las encuestas y entrevistas los assembleístas respondieron sobre su percepción como un beneficio al cumplir con las normas relativas a la participación ciudadana en la elaboración de leyes.



En cuanto a la *prominencia normativa*, esta refiere al grado de actividad e importancia de la norma dentro del proceso legislativo y en un contexto como el de baja confianza y reclamos sociales. En este sentido, de las entrevistas y encuestas se desprende que, aunque la aplicación de mecanismos de participación se puede describir como una acción condicionada y una rutina activada en la elaboración de leyes; sin embargo, la prominencia se da solo en la inclusión de las acciones, pero, aún no en la incidencia o vinculación de las propuestas ciudadanas en los proyectos de ley.



Tabla 1. Normas referidas a participación ciudadana en la elaboración de leyes

Regla/Norma	Enunciado
Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)	Art. 45, indica que: "Las distintas funciones del Estado establecerán mecanismos para garantizar la transparencia de sus acciones, así como los planes y programas que faciliten la participación activa de la ciudadanía en su gestión. Estas funciones del Estado establecerán una agenda pública de consulta a la ciudadanía, grupos y organizaciones sociales en todos los temas".
Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL)	Art. 21. Establece entre las temáticas de las comisiones especializadas permanentes en el numeral 11, la de Participación Ciudadana y Control Social. Art. 110.5, se establece entre los deberes de los asambleístas el de promover, canalizar y facilitar la participación social en la Asamblea Nacional. Art. 157, especifica 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 diversos 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".
Resolución que crea el Sistema de Gestión de Seguimiento y evaluación de la Ley	Art1. Crea el Sistema de Gestión de seguimiento y evaluación de la Ley como un mecanismo que complementa el proceso de formación legislativa y 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. Art. 3. La Unidad de Gestión de Seguimiento y Evaluación de las Leyes, mantendrá actualizada la información correspondiente en los aplicativos informáticos que se creen para el efecto y que serán de libre acceso para los asambleístas, servidores legislativos y la ciudadanía en General
Reglamento del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las leyes y Participación Ciudadana	Art. 2 indica que el Sistema de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana, tiene como finalidad, entre otros, fortalecer el proceso de formación de la ley; propender a garantizar la eficacia de las leyes; garantizar el derecho de acceso a la información; y, fortalecer la participación ciudadana, en el proceso de formación, seguimiento y evaluación de la ley. Art. 4 y Art. 5 indica que el Sistema incluye entre sus componente al subsistema de Participación Ciudadana y su Unidad respectiva. Art. 9 indica que la Unidad de Participación Ciudadana será la encargada de la implementación y adecuado funcionamiento del registro y catálogo electrónico de participación ciudadana, Art.11 indica que la Coordinación de Participación Ciudadana [...] deberá establecer los mecanismos más adecuados, que le permitan informar a esos sectores de la población, sobre la aprobación de las leyes y los beneficios de las mismas. Art. 28, sobre la fase de ejecución se indica que, según la naturaleza de la información, se aplicará la participación de los sectores de la ciudadanía



	<p>identificados en el plan, a través de talleres, baterías de preguntas, foros, entre otros;</p> <p>Art.32. El Subsistema de Participación Ciudadana tiene por finalidad fomentar y fortalecer la participación ciudadana en el trámite de los proyectos de ley y en el posterior seguimiento y evaluación de las leyes aprobadas [...]</p> <p>La Unidad de Participación Ciudadana [...] será la encargada de su implementación y adecuado funcionamiento.</p> <p>Art. 33, indica que el Subsistema de Participación Ciudadana contará con un registro y un catálogo electrónico.</p> <p>Art.36. Las comisiones especializadas en coordinación con la gestión de Participación Ciudadana [...] podrán acceder al catálogo electrónico, con la finalidad de que [...] de forma aleatoria, invite a participar a los ciudadanos inscritos en el mismo, en función de sus áreas de interés, de la temática de las comisiones, de la naturaleza del proyecto de ley en trámite o de la ley objeto de seguimiento y evaluación.</p> <p>El Subsistema enviará automáticamente, una notificación al correo electrónico de los ciudadanos seleccionados aleatoriamente, invitándoles a participar en el trámite de aprobación de una ley o en el posterior seguimiento y evaluación de las leyes aprobadas.</p> <p>El uso del catálogo electrónico, no impide que las comisiones especializadas, puedan invitar directamente a participar a la ciudadanía en el trámite [...]</p>
Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales	<p>Art. 26, indica que [...], las comisiones especializadas permanentes y ocasionales [...] promoverán la participación efectiva de la ciudadanía en la formación de las leyes, a través de mecanismos tecnológicos y físicos para la recepción de sugerencias y observaciones, a través de foros de consulta (blogs), mesas itinerantes a diversos lugares del territorio nacional, talleres, foros, encuentros ciudadanos, comisiones generales. Los aportes recibidos [...] se procesarán en las comisiones especializadas permanentes y ocasionales, y deberán citarse en el informe de mayoría.</p> <p>Como mecanismos que promuevan el acercamiento e interrelación de la sociedad civil con los assembleístas y las comisiones especializadas, éstas realizarán semestralmente un informe de rendición de cuentas ante la ciudadanía [...].</p> <p>Disposición General Quinta.- El proceso de formación de la ley y demás actos legislativos se desarrollarán de acuerdo a las directrices emitidas por la Secretaría General mientras medien circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, de acuerdo a lo determinado en el Código Civil, que hagan necesaria su implementación, como en el caso de la emergencia sanitaria nacional por la pandemia del COVID-19 y hasta se regularicen totalmente las actividades presenciales en la Función Legislativa.</p>

Elaboración propia.



4.2.- Sobre el proceso de participación en la construcción de leyes

Respecto a la convocatoria para que el ciudadano participe, 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 es de carácter abierto y público. Se detalla el proyecto de ley que se va a tratar en el blog de cada comisión dentro de la página web institucional; 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).

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 20 min. 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).

Del mismo modo, los entrevistados coinciden al indicar que se realizó un procedimiento de convocatoria similar al que 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).

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

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 de comparecientes se determina según las peticiones de los ciudadanos, de los diferentes asambleístas y las invitaciones directas que se realicen desde la Secretaría General. Cabe indicar que, según los registros, el ciudadano no se excusa de la participación a diferencia de las autoridades de alto rango que sí suelen hacerlo según su agenda.



Se develó que se realiza un análisis del ciudadano invitado para conocer si su representación es válida y 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).

Dos representantes coincidieron al indicar que debería dejarse de lado el tema burocrático en los protocolos pues no involucran al ciudadano en este proceso. Al respecto, se realizó la siguiente afirmación:

"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 percepción 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. En este sentido, mientras se continúa esperando que la participación del ciudadano dependa de la voluntad de los políticos, seguirán existiendo leyes que en la práctica no representen a la mayoría, leyes descontextualizadas.

4.3.- Participación ciudadana en tiempos de pandemia para el proceso de elaboración de las leyes

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. Así mismo, de la revisión documental se identificó que 11 de las 12 leyes aprobadas fueron tramitadas en la Comisión del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, identificando que los temas económicos concitan fuertemente la participación ciudadana.

Durante el proceso de elaboración de estas leyes, la Asamblea Nacional contó con diferentes mecanismos para promover la participación de la ciudadanía durante este proceso, conforme se evidencia en la Tabla 2. Según la encuesta realizada a los ciudadanos, el mecanismo más utilizado fue la participación en las comisiones especializadas, seguido por la participación en el Pleno de la Asamblea Nacional. Al respecto, se anota que, si bien las observaciones y/o propuestas son recogidas en los informes respectivos, no obstante, estas no siempre son integradas en el proyecto de ley, por lo que la efectividad de la participación no se concreta; este



particular, se evidencia más adelante según el grado de satisfacción con la incorporación de aportes y proyecto de ley por parte de la ciudadanía.

Cabe resaltar que, debido a la pandemia, todos estos mecanismos se realizaron vía telemática, por tal motivo los mecanismos restantes fueron ocupados a baja escala e incluso no se evidenció la participación en la modalidad de Ruta Legislativa, ya que, por temas de bioseguridad, no era posible realizar el traslado al territorio, por lo que se redujo este mecanismo.

Tabla 2. Mecanismos de participación ciudadana y utilización. Asamblea Nacional, año 2020

No.	Mecanismos	% Utilización
1	Participación en las Comisiones Especializadas	61
2	Participación en el Pleno	26
3	Mesas itinerantes en diversos lugares del territorio nacional en coordinación con las Casas Legislativas	5
4	Participación en las Casas Legislativas Provinciales	2
5	Ruta Legislativa	0
6	Proyecto Modelos de Asamblea	3
7	Foros de consulta	3

Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021). Elaboración propia.

Respecto al nivel de conocimiento que se tenía sobre los mecanismos de participación dentro de la Asamblea Nacional, el 57% de los encuestados indicó no conocer sobre la existencia de los cinco mecanismos que constan como menos utilizados en la Tabla 2.

En cuanto a las características de los participantes, se evidenció 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 representaron principalmente al sector de gremios empresariales, la academia y colectivos ciudadanos. Con estos datos es posible afirmar que el perfil de participantes no corresponde al promedio de la población, sino que se identifica un enfoque hacia sectores élite en estos espacios de construcción. El tipo de organizaciones que participaron se muestra en la Tabla 3.

Cabe indicar que la participación activa de la sociedad civil tuvo por objetivo, en principio, 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).



Tabla 3. Organizaciones participantes

Área de Organización	%
Gremios empresariales	33
Academia	23
Colectivos ciudadanos	23
Sin fines de lucro	13
Otros	7

Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021). Elaboración propia.

De estos, se evidenció que el 45% de los ciudadanos participaron en la fase de discusión correspondiente a 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, mientras que el 12% participó en otros momentos²².

Respecto a las formas de acceso, el 50% de los ciudadanos comparecieron de manera virtual sólo una vez en las Comisiones Especializadas, mientras que el 20% lo hizo en dos ocasiones y el 30% más de tres²³. Es importante recalcar que su participación fue en el mismo mecanismo.

En cuanto a los niveles de satisfacción sobre el funcionamiento del mecanismo que se utilizó para la participación, cabe indicar que el 50% de los ciudadanos manifestó sentirse satisfecho o muy satisfecho en torno al tiempo de espera que tuvo que pasar para llegar a su intervención dentro de la Comisión; mientras que, el 34% lo consideró sólo como aceptable y el 16% no estuvo satisfecho.²⁴

Por otra parte, se resalta que este mecanismo debido a la pandemia se lo realizó por vía telemática y, se requirió un soporte logístico para el acceso y la conectividad a la plataforma virtual. Al respecto, el 67% de los ciudadanos participantes manifestaron sentirse satisfechos o muy satisfechos en relación con la accesibilidad a esta plataforma virtual, conforme se evidencia en el Tabla 4. También, se muestra que un 60% indicó estar satisfecho o muy satisfecho con el apoyo brindado por el equipo de la Comisión para que se lleve a cabo esta conexión virtual.

²² Encuesta aplicada a ciudadanos (2021). Ítem: ¿En qué fase de construcción de la ley, realizó su aporte y observación?

²³ Encuesta aplicada a ciudadanos (2021). Ítem: Indicar el número de veces que fue recibido virtualmente en la comisión especializada.

²⁴ Encuesta aplicada a ciudadanos (2021). Ítem: Califique la satisfacción percibida en relación con su comparecencia: Tiempo que le tomó para ser atendido por la Comisión Especializada



De esta manera, se puede afirmar que la mayoría de los ciudadanos participantes 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.

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 comparecencias para terminar de abordar adecuadamente el tema tratado desde la perspectiva ciudadana. Sin embargo, en la Tabla 4 se puede ver reflejado que el 43% de las personas se encuentra satisfecho o muy satisfecho en cuanto al número de veces que fueron recibidos virtualmente.

En cuanto a las comparecencias en la comisión especializada virtual es necesario anotar que, estas incluyen no solo las relacionadas con la elaboración de leyes sino también sobre asuntos de fiscalización y la etapa previa al primer debate. Al respecto, este tipo de participación contribuye al acercamiento y construcción de confianza con el legislativo.

Tabla 4. Grado de satisfacción con acceso, soporte y atención en comisiones especializadas (Ciudadanos)

	Accesibilidad a la plataforma virtual (%)	Apoyo del equipo de la Comisión Especializada para la conexión (%)	Número de comparecencias en la Comisión Especializada virtual (%)
Muy Satisfecho	37	30	20
Satisfecho	30	30	23
Aceptable	13	27	23
Insatisfecho	13	10	23
Muy insatisfecho	7	3	11

Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021). Elaboración propia.

Sin embargo, que exista participación no necesariamente implica satisfacción con lo aprobado, pues esto depende del grado de incorporación de las observaciones ciudadanas al proyecto de ley. Por ello, a partir de la encuesta se preguntó a la ciudadanía, desde su percepción y evaluación, sobre la incorporación de sus aportes y observaciones. Es así que, si se revisan los datos de la Tabla 5, se puede evidenciar que el 60% de los encuestados están insatisfechos o muy insatisfechos con el grado de incorporación de sus aportes al proyecto de ley. En este contexto, es consistente que el 50% se encuentre insatisfecho o muy insatisfecho con el proyecto de ley aprobado y publicado en el Registro Oficial.



Tabla 5. Grado de satisfacción con incorporación de aportes y proyecto de ley (Ciudadanos)

	Grado de incorporación de observaciones ciudadanas (%)	Conformidad con Proyecto de ley aprobado (%)
Muy Satisfecho	0	0
Satisfecho	20	20
Aceptable	20	30
Insatisfecho	27	13
Muy insatisfecho	33	37

Fuente: Encuesta aplicada a ciudadanos (2021). Elaboración propia.

Cabe indicar que, aunque en los registros existentes de los informes de segundo debate no siempre se incluye el detalle de las observaciones y aportes ciudadanos, a partir de las encuestas, los listados de comparecencia y los informes del primer debate se identificó que los ciudadanos sí 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.

Por ello, la participación ciudadana en el proceso de elaboración 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 garantizar los derechos de participación, así lo manifiesta el autor Brewer-Carías (2011).

En términos generales, los ciudadanos encuestados perciben que la convocatoria es una formalidad, y no un intento de incluir la participación de los diferentes sectores sociales involucrados con la implementación de la política pública que se está discutiendo.

4.4.- Mirada institucional al proceso de elaboración 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 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 este caso interesa evidenciar si este precepto constitucional está claro a nivel de los servidores



legislativos y, por otra parte, qué percepción tienen sobre el nivel de eficiencia de los mecanismos implementados durante el proceso de elaboración de leyes en tiempos de pandemia.

Al realizar la encuesta se contó con la colaboración de Asambleístas de 10 provincias, siendo el 63% pertenecientes a Pichincha, Guayas e Imbabura; en un 63% eran de género masculino; en edades superiores a los 41 años; y, en su mayoría provenían 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 relacionados con las leyes procesadas.

El análisis documental evidenció que, para el período de investigación, no existió en la Asamblea Nacional la aplicación formal de reglamentación sobre los mecanismos de participación. Fue en el año 2021 cuando se implementó el Reglamento de los Mecanismos de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional del Ecuador²⁵, en cumplimiento a lo establecido en la LOFL 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). Por lo tanto, los mecanismos de participación que se estaban implementando eran aplicados por tradición y voluntad de las diferentes comisiones.

4.5.- La participación ciudadana en pandemia desde la perspectiva institucional

Se pudo confirmar a partir de la encuesta realizada a los asambleístas que, en el periodo analizado, desde su perspectiva la satisfacción percibida en relación con la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana de tipo virtual utilizados en el proceso de construcción de leyes alcanzó el 53% con la sumatoria de respuestas anotadas como satisfactorio y muy satisfactorio. Adicionalmente, se registró un 20% de insatisfacción, como se refleja en la Tabla 6. Cabe resaltar que estos resultados son consistentes con los resultados de la percepción ciudadana anotados previamente en la Tabla 4, en la que los ciudadanos participantes manifestaron su satisfacción en relación con la accesibilidad a la plataforma virtual y con el apoyo brindado por el equipo de las comisiones para su participación a través de los medios virtuales.

Ahora bien, en cuanto a las alternativas telemáticas, antes de la pandemia ya existía la plataforma virtual pero dedicada exclusivamente a generar información a través de la página web²⁶, transmisiones en vivo de las sesiones de Pleno y de las Comisiones Especializadas. En este espacio es en donde el ciudadano puede

²⁵ Resolución CAL-2019-2021-415

²⁶ Dicha página web puede consultarse en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es>



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.

Pero, tras la pandemia, se incluyeron otras herramientas interactivas, especialmente la plataforma de servicio de videoconferencia, a través de la cual se genera la participación de la ciudadanía cuando es llamada a comparecencia en cualquiera de los mecanismos establecidos. Desde la perspectiva de los Asambleístas se entiende que no habrían existido mayores inconvenientes para adaptarse a las nuevas alternativas telemáticas de participación; es así que, el 80% respondió la calificación como aceptable, satisfecho o muy satisfecho, según se anota en la Tabla 6.

Tabla 6. Mecanismos y alternativas telemáticas para participación ciudadana (Perspectiva de los Asambleístas)

	Aplicación de mecanismos de participación ciudadana (%)	Alternativas telemáticas de participación ciudadana disponibles (%)
Muy Satisfactorio	13	23
Satisfactorio	40	13
Aceptable	27	44
Insatisfactorio	17	13
Muy insatisfactorio	3	7

Fuente: Encuesta aplicada a Asambleístas (2021). Elaboración propia.

De forma concordante, como se muestra en la Tabla 7, el 34% de los Asambleístas consideran que no ha existido contratiempo para que el ciudadano acceda a la plataforma virtual, mientras que un 50% consideran que el nivel de acceso es satisfactorio o muy satisfactorio.

Por otro lado, la ciudadanía participante también requiere de apoyo tecnológico para realizar su proceso de deliberación²⁷. En este sentido, los Asambleístas argumentan la no existencia de mayores novedades frente a este tema, de ahí que las respuestas que calificaron como aceptable, satisfactorio y muy satisfactorio al apoyo brindado al ciudadano por el equipo de la Comisión fue del 90%, con el detalle anotado en la Tabla 7.

Con estos resultados, si se compara los niveles de satisfacción e insatisfacción en cuanto al apoyo recibido del equipo, entre las perspectivas de los ciudadanos y de los Asambleístas encuestados, se obtiene una diferencia promedio de un 3%. Esto permite indicar que, en términos generales, la percepción del apoyo recibido es positiva.

²⁷ Utilización de presentación o videos que deben ser proyectados



Por otro lado, en cuanto a la conformidad en el número de veces en la que el ciudadano fue recibido en la comisión, desde la perspectiva de los Asambleístas, como se muestra en la Tabla 7 esta alcanzó el 53% como satisfactorio y muy satisfactorio, y 20% aceptable, llegando a una suma del 73% de aceptación.

Tabla 7. Grado de satisfacción con acceso, apoyo y atención en comisiones especializadas para participación ciudadana (Perspectiva de los Asambleístas)

	Accesibilidad del ciudadano a la plataforma virtual	Apoyo del equipo de la Comisión Especializada para la conexión	Número de comparecencias en la comisión especializada
Muy Satisfactorio	20	17	23
Satisfactorio	30	30	30
Aceptable	34	43	20
Insatisfactorio	13	3	23
Muy insatisfactorio	3	7	4

Fuente: Encuesta aplicada a Asambleístas (2021). Elaboración propia.

Adicionalmente, de las entrevistas a las comisiones especializadas se obtuvo que el 90% manifestó que los mecanismos y la utilización de las tecnologías no han sido una barrera para el ejercicio de la participación ciudadana en el proceso de elaboración de leyes, ya que, por un lado, esto 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, esto facilitó que el ciudadano no incurriera en gastos por traslado.

Ahora bien, la participación ciudadana en la toma de decisiones de los asuntos públicos se convierte en la máxima aspiración de los sistemas democráticos (Naser et al., 2021), para ello es fundamental encontrar una metodología que permita superar las barreras de representatividad y adaptación. Así como alcanzar la prominencia de la norma. No obstante, para este caso, se evidencia que en términos de participación hay mucho camino por andar, acorde con lo indicado por las máximas autoridades de cada una de las comisiones. Es así que, 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).



Frente a esto, se debe tener en cuenta que para que un ciudadano tome parte en la elaboración de leyes, es necesario que conozca su derecho, que se empodere del mismo, que esté habilitado para aplicar 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 sea colectivo.

Se afirma además que, el dejar de lado las actividades presenciales y los encuentros territoriales con la ciudadanía no ocasionó la evasión de "la responsabilidad constitucional y ciudadana que tienen como Asambleístas" (Entrevistado 4, 2021). Esto, ya que todas las comisiones utilizaron la plataforma virtual como mecanismo para llevar a cabo las sesiones para el debate de los diferentes proyectos de ley, y de los demás temas que constaron en el orden del día de las mismas. Se contó con la participación de los integrantes de cada comisión, así como de expertos y diversos actores ciudadanos y gremios quienes estuvieron interesados en el tratamiento de la ley o se vieron afectados por la misma.

Desde las entrevistas se obtiene que, a través de los medios tecnológicos y las plataformas virtuales se ha 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.

Por otro lado, en cuanto a los resultados y la efectividad de la participación, a manera de contraste, se preguntó a los Asambleístas sobre su percepción sobre el grado de incorporación de las observaciones ciudadanas en el proyecto de ley. Es así que, en la Tabla 8, se muestra que en sumatoria un grado de aceptación desde aceptable hasta muy satisfactorio del 73%.

Tabla 8. Grado de satisfacción con la incorporación de las observaciones ciudadanas en el proyecto de ley final (Perspectiva de los Asambleístas)

	Grado de satisfacción con la incorporación de observaciones
Muy Satisfactorio	23
Satisfactorio	20
Aceptable	30
Insatisfactorio	23
Muy insatisfactorio	4

Fuente: Encuesta aplicada a Asambleístas (2021). Elaboración propia.

Sin embargo, en este caso, es importante destacar que la percepción desde la ciudadanía difiere sustancialmente 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. Se manifiesta así la diferencia entre las expectativas ciudadanas y la mirada desde el componente político-público.



Al respecto, se resalta 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 fueron consideradas incluso 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.

Adicionalmente, conocer la percepción de los Asambleístas 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.

En cuanto a la propuesta planteada desde la ciudadanía, se reconoce que esta "es una propuesta con el sentir desde lo local, desde el territorio, desde las necesidades" (Entrevistado 4, 2021). 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 Asambleísta, quien necesita únicamente la firma de 7 legisladores.

Desde la experiencia de cada uno de los representantes dentro de sus comisiones, se anota que el 90% coincide que en gran medida los aportes ciudadanos en efecto son escuchados y recibidos en el proceso de elaboración 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 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).

En relación al porcentaje del nivel de aportación ciudadana para la creación de leyes, un 30% desconoce este dato, mientras que la mayoría 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. Se considera además que "Mientras más transparente sea un proceso para construcción de una ley, más se toman en cuenta los aportes para los ciudadanos" (Entrevistado 11, 2021).



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).

Sobre la satisfacción que tuvieron los ciudadanos con respecto a su participación, 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 elaboración de leyes.

"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).

Pero, en específico, 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. Se resalta 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 dentro de la Asamblea Nacional.

De manera propositiva la tendencia en el pensamiento de los Asambleístas entrevistados, así como de los encuestados, es 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 elaboración 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.

Se anota con los resultados expuestos que las acciones y mecanismos adoptados por la Asamblea Nacional durante la pandemia, en el período marzo-diciembre de 2020, sí garantizaron la existencia de participación ciudadana en el proceso de elaboración de leyes. La metodología de participación ciudadana no cambió durante la pandemia, aunque los mecanismos se aplicaron a través de alternativas virtuales y mediante plataformas telemáticas.



Sin embargo, esto no significa que el proceso participativo haya sido 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 legislativos; principalmente, en las comparecencias al interior de las Comisiones, uno de los espacios más sensibles durante el debate de los diferentes proyectos de ley.

5.- Conclusiones

La metodología que rige a los mecanismos de participación a los que pueden acceder los ciudadanos para tomar parte en el proceso de elaboración de leyes hasta el momento de la investigación no estaba reglamentada; por tanto, dependía de la voluntad de los funcionarios su implementación.

El proceso de participación ciudadana, tal como tradicionalmente se la venía haciendo, no reflejó afectación en tiempos de pandemia, pues lo que cambió fue la inclusión y aprovechamiento tecnológico, y esto fue posible debido 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 se centra únicamente en académicos y grupos de ciudadanos que se consideran representativos de un determinado sector de la población. Esto se contrapone con lo establecido en la Constitución de la República en cuanto a los principios de participación.

Además, se garantizó únicamente la comparecencia del invitado, llegando así a los niveles básicos del proceso participativo, es decir los relacionados con la posibilidad de exponer y emitir recomendaciones, y esto no cambió durante el período de pandemia, pues se sigue realizando el mismo procedimiento con el apoyo de plataformas digitales. Es notoria la falta de acciones y mecanismos de la institución para garantizar una participación efectiva que incida en el proceso de toma de decisiones, y esto se refleja en la insatisfacción manifestada en cuanto a la incidencia y uso de los aportes ciudadanos.

En relación con lo indicado, resulta relevante que se automatice el proceso de sistematización de los aportes e intervenciones ciudadanas; de tal forma que, se pueda verificar de una forma ágil la inclusión de las observaciones y, así mismo, que se evidencien las razones cuando estas no son acogidas. Esto sería un paso importante para evitar que la participación sea únicamente simbólica.

La mirada institucional de la participación ciudadana corresponde a un nivel de asesoría como aporte al proceso de elaboración de leyes. Esto, además de 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.



A pesar del contexto de la pandemia, en el que se puso en evidencia el elemento de urgencia en la atención de la normativa relacionada con la participación en los procesos legislativos, así como de los posibles beneficios de cumplir con la norma, del análisis se desprende que no se ha alcanzado una prominencia de la norma, ni su internalización. Los legisladores están aún lejos de comprender cómo la participación ciudadana puede contribuir a la legitimidad de sus acciones, al tiempo que se dificulta la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Por otro lado, como positivo se destaca el nivel de satisfacción de la ciudadanía encuestada sobre la accesibilidad a los mecanismos de participación para el proceso de elaboración de leyes es catalogado a nivel general como aceptable y muy satisfecho, lo cual va en consonancia con la percepción de los Asambleístas encuestados y entrevistados.

Finalmente, se anota que durante el proceso de investigación, la Asamblea Nacional dio a conocer que se ha impulsado el desarrollo de herramientas telemáticas interactivas destinadas para ampliar la cobertura de los procesos de participación, a través del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley integrada al Subsistema de Participación Ciudadana.

Bibliografía

- ALONSO MUÑOZ, R.I. 2020. "El Parlamento Abierto como mecanismo de rendición ético-social de cuentas en la discusión sobre la seguridad en México". *Deusto Journal of Human Rights*, (5), 125-154.
- 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.
- ANDRIGHETTO, G., Villatoro, D. y CONTE, R. 2010. "Norm internalization in artificial societies". *Ai Communications*, 23(4), 325-339.
- BENITEZ PALMA, E. 2015. "Nuevas tecnologías, actividad parlamentaria y proximidad: Una experiencia personal". *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (9), 127-134.
- BREWER-CARIÁS, 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).
- CLAD. 2009. Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
- CRUZ G., L. D., y MBALLA, L. V. 2017. "Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina". *Políticas Públicas*, 10(1).



- CUESTA L., V. M. 2007. Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional (Doctoral dissertation, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria).
- 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*, 5 (10). Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Distrito Federal, México.
- 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. Participación ciudadana para hacer leyes. <https://fundar.org.mx/participacion-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.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. 2015. "Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana". *Teoría y realidad constitucional*, 36, 171-216
- GARITA ALONSO, A. 2017. "Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito del Poder Legislativo Federal". *Pluralidad y Consenso*, 6(29), 166-191.
- GONZÁLEZ MARREGOT, M. 2005. "La participación ciudadana como alterativa de gobierno". *Revista Aportes Andinos*, 14. *Participación y Ciudadanía*, 1-5
- GONZALO, M. 2017. "Participación Ciudadana y Actividad Parlamentaria (Citizen Participation and Parliamentary Activity)". *Oñati Socio-Legal Series*, 7(5), <https://ssrn.com/abstract=3059482>
- HELD, D., 2007. *Models of Democracy*. 3a. Ed. MA, USA: Polity Press
- LARIOS, M.J. 2003. Participación de los ciudadanos en el Procedimiento Legislativo: La nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparecencias legislativas. <http://revistes.eapc.gencat.cat>
- MARTÍ, J. 2008. *Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa*.



- NASER, A., WILLINER, A., y SANDOVAL, C. 2021. *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. CEPAL.
- NOTO, G. O., y FLISFISCH, Á. (Eds.). 2014. *Ciudadanía política: voz y participación ciudadana en América Latina*. Siglo Veintiuno Editores.
- OCHOA, G. 2011. "¿Participación o incidencia ciudadana?". *Germina*. <https://germina.cl/secciones/articulos/%c2%bfparticipacion-o-incidencia-ciudadana>.
- OECD. 2020. *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. OECD Publishing, Paris.
- ORTIZ, L. 2012. "La instancia pública de la gestión. Algunas consideraciones sobre la participación ciudadana en el Estado". *Reforma y Democracia* Revista del CLAD, 54.
- OSPINA PERALTA, P. E. 2013. "La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012)". En Gina Benavides Llerena, y María Chávez Núñez (Eds). *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, 2013. pp. 147-161
- PAÑO YÁÑEZ, P. 2019. "Nuevo constitucionalismo vs desconstitucionalización en América Latina: El ejemplo de la institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador desde 2006". En P. Paño Yáñez, R. Rébola, y M. S. Elías (Eds.), *Procesos y Metodologías Participativas: Reflexiones y experiencias para la transformación social* (pp. 130-148). CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvtxw3sz.11>
- PARÉS, M. 2009. "Introducción: participación y evaluación de la participación". En Marc Parés (Coord.), *Participación y Calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia Participativa* (pp. 15-26). Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- PARLAMERICAS. 2020. Kit de herramientas: Participación ciudadana en el proceso legislativo.
- PARLAMERICAS. 2017. Participación ciudadana en el proceso legislativo. http://parlamericas.org/uploads/documents/Kit%20de%20herramientas_Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20legislativo.pdf
- PÉREZ ALBERDI, M.R. 2008. "Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente", *Revista de Derecho Político*, (73), 2008, pp. 181-205.
- PÉREZ-MONEO, M. 2018. "Mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria". *Revista General de Derecho Constitucional*, 2018, 26, 1-32.



- PRESNO, M.Á. 2012. "La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia". *Asamblea, revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 27, 85-121
- PRIETO-MARTÍN, P., RAMÍREZ-ALUJAS, A. 2014. "Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (58), 61-100.
- PNUD. 2004. *Desarrollo Humano en Chile 2004: el poder, ¿Para qué y para quién?* Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- REYES RODRÍGUEZ. 2000. "El Proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional". *Isonomía*, (13), 191-204.
- SÁNCHEZ, S. 2010. Participación ciudadana en el procedimiento legislativo y control previo de constitucionalidad de proyectos de ley. Quito, 2010, 101 p. Tesis (Maestría en Derecho. Mención en Derecho Constitucional). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Área de Derecho
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J., y GIRALDO PALACIO, M. 2017. *La participación ciudadana como mecanismo para la construcción de una gobernanza colaborativa*, pp. 227-250.
- RAMOS VIELBA, I. GONZALO, M. Á., y CAMPOS, E. 2013. *Parlamentos abiertos a la sociedad: participación y monitorización*. Fundación Ideas.
- ULLMAN-MARGALIT, E. 1977. *The Emergence of Norms*, Clarendon, Oxford.
- ZAMPETTI, P. L. 1990. "Democrazia Rappresentativa e Democrazia Partecipativa", en G. GERIN (ed.): *Ouarant'anni dalla Costituzione*, CEDAM, Padova.