EKSIGMA
Revista Ecuatoriana de Conocimiento Científico

ISSN: 3121-2689

Artículo de investigación

Gobernanza intercultural y gestión del riesgo: caso Siona en Ecuador

Intercultural governance and disaster risk management: The Siona case in Ecuador

Beatriz Liliana Dueñas Holguín[1], José Ricardo Moreno Cevallos[2]
lilianaduenas@hotmail.es, jr66mc@hotmail.com
[1]Instituto Superior Tecnológico Luis Tello, Esmeraldas, Ecuador, 080116
[2]Universidad técnica Luis Vargas Torres, Esmeraldas, Ecuador, 080105

Citación: Dueñas Holguín, B. L., & Moreno Cevallos, J. R. (2026). Intercultural governance and disaster risk management: The Siona case in Ecuador. *EKSIGMA*, *2*(1), 71-81. https://eksigma.com/index.php/principal/article/view/21

Recibido: *13 septiembre 2025*
Aceptado: *18 diciembre 2025*
Publicado: *15 enero de 2026*

EKSIGMA
ISSN: 3121-2689

Correspondencia:
lilianaduenas@hotmail.e

Copyright © 2026. Los autores conservan los derechos de autor y los derechos de publicación. Asimismo, otorgan a EKSIGMA el derecho no exclusivo de primera publicación. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

Resumen: La gestión integral del riesgo de desastres (GIRD) en territorios indígenas enfrenta retos significativos en términos de gobernanza intercultural y participación de las comunidades. En el Ecuador, la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (LOGIRD) busca integrar los conocimientos ancestrales en la gestión pública, pero su implementación en comunidades indígenas sigue siendo limitada. Este estudio analiza la participación de la nacionalidad Siona en la GIRD, a partir de un enfoque cualitativo y un estudio de caso enfocado en el déficit hídrico de su territorio. El estudio adoptó un diseño cualitativo, centrado en el análisis documental. Se revisaron fuentes primarias y secundarias, incluyendo la Constitución del Ecuador, la LOGIRD, el Convenio 169 de la OIT, y el Plan de Vida de la nacionalidad Siona. La información se organizó mediante categorización temática y triangulación normativa–territorial. Los hallazgos muestran que la GIRD en el territorio Siona está limitada por la desconexión entre el conocimiento ancestral y los sistemas oficiales de gestión del riesgo. La falta de estrategias interculturales en la implementación de la LOGIRD y la escasa participación de la comunidad en la toma de decisiones son factores clave que dificultan la efectividad de las políticas. Se concluye que, a pesar de los avances normativos, la efectividad de la GIRD en territorios indígenas depende de fortalecer la gobernanza intercultural y la participación de las comunidades en todas las fases del ciclo de gestión del riesgo, desde la prevención hasta la recuperación.

Palabras clave: gobernanza intercultural; gestión del riesgo de desastres; pueblos indígenas; administración pública; política pública en Ecuador.

Abstract: *The implementation of intercultural approaches in disaster risk management represents a major challenge for public administration in plurinational states. In Ecuador, the recent approval of the Organic Law on Comprehensive Disaster Risk Management incorporates principles of indigenous participation and plurinationality; however, its effective implementation in indigenous territories faces institutional and territorial constraints. A qualitative case study design was adopted, focusing on the Siona nationality located in Sucumbíos province. Documentary analysis of national and international regulations, public policy instruments, and the community Life Plan was conducted. Data were organized through thematic categorization and normative–territorial triangulation. Findings reveal structural gaps across all phases of the disaster risk management cycle, particularly regarding the integration of ancestral knowledge, intercultural adaptation of interventions, and effective participation in recovery processes. The study concludes that normative progress alone does not ensure effective intercultural governance. Strengthening territorial mechanisms of co-responsibility is essential to align legal frameworks with community dynamics.*

Keywords: *intercultural governance; disaster risk management; indigenous peoples; public administration; public policy in Ecuador.*

1. INTRODUCCIÓN

La intensificación de los eventos climáticos extremos en las últimas décadas ha puesto en evidencia las limitaciones de los enfoques tradicionales de gestión del riesgo de desastres, particularmente en territorios habitados por pueblos y nacionalidades indígenas (Morales et al. 2022; Lavell, 2020). En estos contextos, la vulnerabilidad no responde únicamente a factores físicos o naturales, sino que se encuentra vinculada a procesos históricos de exclusión, desigualdad estructural y débil articulación entre el Estado y las formas propias de organización territorial (Calles, 2022). En América Latina, y de manera específica en el Ecuador, estos desafíos adquieren especial relevancia debido a la diversidad cultural, ambiental y geográfica que caracteriza al país, así como a la coexistencia de múltiples sistemas de gobernanza territorial.

En respuesta a este escenario, el Ecuador aprobó la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (LOGIRD), normativa que incorpora de manera explícita los principios de plurinacionalidad, interculturalidad y participación social, reconociendo el rol de los pueblos y nacionalidades indígenas en las distintas fases del ciclo de la gestión del riesgo (Asamblea Nacional del Ecuador, 2024). Este avance normativo representa un hito en el fortalecimiento del enfoque integral del riesgo en el país; sin embargo, la evidencia regional muestra que la incorporación formal de principios interculturales en la legislación no garantiza por sí misma su implementación efectiva en los territorios (Cevallos, 2021). Persisten brechas institucionales, técnicas y operativas que limitan la materialización de estos enfoques en contextos indígenas.

La nacionalidad Siona constituye un pueblo indígena de carácter transfronterizo cuyo territorio ancestral se extiende entre Ecuador y Colombia. En el Ecuador, su asentamiento se distribuye en varios cantones de la provincia de Sucumbíos, caracterizados por dispersión geográfica y limitada conectividad institucional (Delgado et a., 2025). Aunque la nacionalidad Siona mantiene vínculos territoriales y culturales a ambos lados de la frontera, el presente estudio se circunscribe metodológicamente al territorio ubicado en el Ecuador, en atención al marco normativo nacional vigente y a la disponibilidad de información institucional. Esta delimitación permite analizar la implementación de la LOGIRD en un contexto territorial específico, sin desconocer el carácter transfronterizo de la nacionalidad.

El Plan de Vida de la nacionalidad Siona identifica amenazas recurrentes como sequías, inundaciones y contaminación de fuentes hídricas. No obstante, estos riesgos no han sido incorporados de manera sistemática en los instrumentos oficiales de

planificación y monitoreo de la gestión del riesgo. Esta desconexión entre el conocimiento comunitario y los sistemas estatales de información revela una brecha estructural en la administración pública, que condiciona la adopción de medidas preventivas y de respuesta con enfoque intercultural. Estudios recientes han señalado que la falta de integración del conocimiento ancestral en los sistemas formales de gestión limita la eficacia de las políticas de reducción del riesgo en territorios indígenas (Muñoz & Avalos, 2025; Tran, M. & Kim, 2025).

En el ámbito internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989) y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030 (Parlee et al., 2021) destacan la necesidad de garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la gestión del riesgo, incorporando sus conocimientos tradicionales y fortaleciendo sus capacidades locales. Sin embargo, la traducción de estos compromisos en políticas públicas operativas continúa siendo limitada, particularmente en territorios amazónicos caracterizados por dispersión geográfica, limitada infraestructura institucional y restricciones presupuestarias (Bixler et al., 2023).

Mediante un enfoque cualitativo y un diseño de estudio de caso, se identifican las principales brechas institucionales que condicionan la implementación de la LOGIRD y se reflexiona sobre las dificultades que enfrenta la administración pública en la consolidación de esquemas de gobernanza intercultural orientados a garantizar una gestión del riesgo inclusiva y territorialmente pertinente.

2. MÉTODOS

2.1. Enfoque y diseño metodológico

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo de carácter interpretativo, orientado al análisis de políticas públicas en contextos interculturales y territorialmente diferenciados. Este enfoque resulta pertinente para examinar fenómenos complejos vinculados a la administración pública, donde intervienen dimensiones normativas, institucionales, socioculturales y territoriales que no pueden ser abordadas exclusivamente mediante aproximaciones cuantitativas.

Se adoptó un diseño de estudio de caso único de carácter instrumental siguiendo el enfoque de Bwambale et al., 2022, centrado en la nacionalidad Siona ubicada en la provincia de Sucumbíos, Ecuador. El estudio de caso permitió analizar en

profundidad la implementación territorial de la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (LOGIRD), identificando brechas entre el diseño normativo y la práctica institucional en un contexto indígena específico.

2.2. Unidad de análisis y delimitación territorial

La unidad de análisis estuvo constituida por la implementación territorial de la LOGIRD en el territorio de la nacionalidad Siona en el Ecuador. Se consideraron los mecanismos formales de participación indígena previstos en el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión del Riesgo de Desastres y su correspondencia con las dinámicas organizativas y territoriales de la comunidad. La delimitación espacial se circunscribió al territorio Siona ubicado en el Ecuador, en atención al marco normativo nacional vigente y a la disponibilidad de información institucional. Aunque la nacionalidad posee carácter transfronterizo, el análisis se concentró exclusivamente en la dimensión normativa y administrativa ecuatoriana.

2.3. Fuentes de información y criterios de selección documental

La investigación se sustentó en el análisis documental como técnica principal de recolección de información. El corpus estuvo conformado por fuentes primarias y secundarias seleccionadas con base en criterios de pertinencia normativa, jerarquía jurídica, actualidad y relevancia temática para la gestión integral del riesgo en contextos indígenas.

Las fuentes primarias incluyeron la Constitución de la República del Ecuador (2008), la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (2024), el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030. Como fuentes secundarias se consideraron estudios académicos especializados, reportes institucionales y el Plan de Vida de la nacionalidad Siona.

El periodo de análisis comprendió documentos emitidos entre 2008 y 2024, tomando como punto de partida la vigencia constitucional del Estado plurinacional y como hito normativo reciente la aprobación de la LOGIRD. Se excluyeron documentos sin vinculación directa con la participación indígena o con la implementación territorial de la gestión del riesgo.

2.4. Procedimiento de análisis

El análisis se desarrolló mediante una estrategia de análisis de contenido cualitativo con categorización temática. El procedimiento se estructuró en tres fases con base en Lejano et al. (2021).

1. Identificación de categorías analíticas preliminares, derivadas del marco teórico y del ciclo de la gestión integral del riesgo (conocimiento, prevención y mitigación, preparación, respuesta y recuperación).

2. Codificación del corpus documental, orientada a identificar disposiciones normativas, lineamientos institucionales y referencias a participación indígena en cada fase del ciclo.

3. Triangulación normativa–territorial, consistente en contrastar el contenido de los instrumentos legales y de política pública con la información contenida en el Plan de Vida de la nacionalidad Siona, con el fin de identificar convergencias, vacíos y tensiones en la implementación territorial.

2.5. Estrategia de Rigor y limitaciones

La consistencia analítica se garantizó mediante la coherencia entre el objetivo del estudio, las categorías de análisis y el corpus documental seleccionado. La triangulación normativa–territorial permitió fortalecer la validez interpretativa al contrastar marcos jurídicos con instrumentos comunitarios de planificación.

Entre las limitaciones metodológicas se reconoce que el estudio se basa exclusivamente en análisis documental, sin incorporación de trabajo de campo o metodologías participativas directas. Si bien esta delimitación permite un examen riguroso del diseño institucional y normativo, futuras investigaciones podrían complementar el análisis mediante entrevistas, observación participante o estudios comparativos en otros territorios indígenas.

3. RESULTADOS

En el proceso de conocimiento del riesgo, se identificó una limitada integración del conocimiento territorial y ancestral en los sistemas oficiales de información. Si bien el Plan de Vida de la nacionalidad Siona reconoce amenazas recurrentes como sequías, inundaciones y contaminación de fuentes hídricas, estos insumos no han sido

incorporados de manera sistemática en los instrumentos estatales de análisis y monitoreo del riesgo, lo que reduce la capacidad institucional de anticipación frente a eventos climáticos extremos.

En relación con la prevención y mitigación, el estudio evidenció que las acciones implementadas responden a enfoques homogéneos, con escasa adecuación a las condiciones culturales, organizativas y ambientales del territorio Siona. Esta situación limita la efectividad de las intervenciones orientadas a reducir el riesgo hídrico y refleja una débil articulación entre las políticas públicas y las dinámicas comunitarias locales.

Respecto a la preparación, se observó una insuficiente formación de capacidades comunitarias para la gestión del riesgo, asociada a la ausencia de programas culturalmente pertinentes y a la falta de reconocimiento formal de estructuras organizativas locales. La limitada articulación interinstitucional y la inexistencia de mecanismos comunitarios fortalecidos condicionan la capacidad de respuesta ante eventos adversos.

En el proceso de respuesta, los hallazgos muestran que las dificultades de acceso territorial, la dispersión geográfica y la ausencia de protocolos interculturales inciden en la oportunidad y pertinencia de la asistencia brindada durante eventos críticos. Estas condiciones generan brechas entre las disposiciones normativas y la práctica operativa de la gestión del riesgo en territorios indígenas.

En cuanto a la recuperación y reconstrucción, el estudio evidencia la ausencia de planificación específica orientada a la restauración de medios de vida tradicionales, ecosistemas y tejido social comunitario. La centralización de las decisiones y la limitada participación indígena en estos procesos como se presentan en la Tabla 1 refuerzan escenarios de vulnerabilidad estructural y dependencia institucional.

Tabla 1 Síntesis de hallazgos por fases del ciclo de la gestión integral del riesgo

Fase del ciclo de gestión del riesgo	Hallazgo principal	Brecha identificada	Implicación territorial
Conocimiento del riesgo	Escasa incorporación del conocimiento ancestral en sistemas oficiales	Desarticulación entre información comunitaria y estatal	Limitada capacidad de anticipación
Prevención y mitigación	Intervenciones homogéneas sin adecuación intercultural	Débil articulación con dinámicas organizativas locales	Baja efectividad en reducción del riesgo hídrico
Preparación	Insuficiente fortalecimiento de capacidades comunitarias	Ausencia de programas culturalmente pertinentes	Capacidad de respuesta limitada
Respuesta	Dificultades logísticas y ausencia de protocolos interculturales	Brecha entre norma y práctica operativa	Asistencia poco oportuna y no contextualizada
Recuperación y reconstrucción	Falta de planificación para medios de vida tradicionales	Centralización decisional y baja participación indígena	Reproducción de vulnerabilidad estructural

Nota: Sintetiza las principales brechas identificadas en cada fase del ciclo, mostrando que las limitaciones no responden únicamente a factores operativos, sino a una débil articulación estructural entre el marco normativo y las dinámicas territoriales de la nacionalidad Siona. Tabla elaborada a partir del análisis documental de marcos normativos y territoriales en el contexto de la nacionalidad Siona, Ecuador (2024).

4. DISCUSIÓN

Los resultados responden al objetivo de analizar la participación de la nacionalidad Siona en la gestión integral del riesgo en el marco de la LOGIRD, evidenciando que el principal desafío no radica en la ausencia de reconocimiento normativo, sino en su limitada operacionalización territorial. Este patrón coincide con estudios recientes que señalan que la efectividad de la reducción del riesgo depende más de la capacidad institucional para articular gobernanza y territorio que de la sola existencia de marcos legales inclusivos (Bang, 2024).

La escasa incorporación del conocimiento ancestral en los sistemas oficiales de información confirma que persisten brechas en la gobernanza del conocimiento. La

literatura reciente subraya que la integración efectiva del conocimiento indígena requiere procesos de coproducción y reconocimiento epistémico, más allá de su mención formal en políticas públicas (Jones et al., 2024; McNaught, 2024). En el caso analizado, la desconexión entre el Plan de Vida y los instrumentos estatales limita la anticipación y reduce la pertinencia de las intervenciones.

En las fases de prevención, preparación y respuesta, los hallazgos muestran la prevalencia de enfoques homogéneos y centralizados. Esto respalda planteamientos contemporáneos que advierten que la ausencia de mecanismos de decisión compartida tiende a reproducir vulnerabilidades estructurales en territorios indígenas (Lavell, 2020). La falta de protocolos interculturales operativos no contradice la LOGIRD, pero evidencia la dificultad de traducir sus principios en prácticas administrativas contextualizadas.

Respecto a la recuperación, la limitada planificación orientada a medios de vida tradicionales refuerza escenarios de dependencia institucional. Investigaciones recientes sostienen que la resiliencia territorial se fortalece cuando la reconstrucción incorpora dimensiones socioculturales y ecológicas propias del territorio (Kuecker & Hartley, 2021; Tran & Kim, 2023).

Entre las limitaciones del estudio se reconoce el carácter exclusivamente documental del análisis, lo que impide profundizar en percepciones comunitarias o dinámicas institucionales no registradas en fuentes formales (Lejano et al., 2021). Futuras investigaciones podrían incorporar metodologías participativas o comparativas para evaluar empíricamente mecanismos de coproducción y gobernanza intercultural.

5. CONCLUSIONES

El estudio evidencia que la gestión integral del riesgo de desastres en territorios indígenas enfrenta desafíos sustantivos en su implementación, a pesar de los avances normativos registrados en el Ecuador. En el caso de la nacionalidad Siona, la limitada articulación entre normativa, institucionalidad y territorio restringe la participación efectiva de la comunidad y condiciona la eficacia de las acciones de prevención, respuesta y recuperación.

Desde la administración pública, los hallazgos resaltan la necesidad de fortalecer enfoques interculturales que se traduzcan en instrumentos técnicos, protocolos diferenciados y procesos de decisión compartidos. Asimismo, se destaca la

importancia de incorporar el enfoque territorial y los saberes ancestrales como componentes estratégicos para la reducción de la vulnerabilidad y el fortalecimiento de la resiliencia comunitaria.

Los hallazgos sugieren que el fortalecimiento de la gestión integral del riesgo en territorios indígenas requiere avanzar hacia esquemas de gobernanza territorial que integren conocimiento comunitario, participación efectiva y planificación diferenciada, reduciendo la brecha entre diseño normativo e implementación institucional.

CONFLICTO DE INTERÉS

Los autores declaran que no existen conflictos de interés de ninguna naturaleza en la presente investigación.

REFERENCIAS

Asamblea Nacional del Ecuador. (2024). *Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres*. Registro Oficial. https://www.asambleanacional.gob.ec

Bang, H. N. (2024). Sustainable development goals, disaster risk management, and indigenous knowledge: a critical assessment of the interlinkages. *Sustainable Earth Reviews*, *7*(1), 29. https://doi.org/10.1186/s42055-024-00101-x

Bixler, R. P., Paul, S., Bhakta, D., Farchy, T., Olson, J., Preisser, M., & Passalacqua, P. (2023). Adaptive governance for disaster risk reduction. In *Handbook on Adaptive Governance* (pp. 233-251). Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781800888241.00026

Bwambale, B., Mertens, K., Tibasiima, T. K., & Kervyn, M. (2022). The socio-epistemic process of indigenous disaster risk reduction: Evidence of adapting yet endangered

indigenous strategies. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, *75*, 102953. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2022.102953

Calles Ortiz, J. P. (2022). Gestión del Riesgo de Desastres en la Planificación territorial: Amenazas naturales caso Latacunga-Ecuador. In *XIII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, Junio 2021*. Universitat Politècnica de Catalunya. http://dx.doi.org/10.5821/siiu.9900

Cevallos, J. J. M., & Montufar, M. A. C. (2022). La planificación local y su enfoque de gestión de riesgos en el Ecuador a partir del terremoto de 2016. *Quivera Revista de Estudios Territoriales*, *24*(1), 65-82. https://doi.org/10.36677/qret.v24i1.15859

Delgado, M. S. Z., Gualpa, C. E. L., Zaruma, M. A. R., & García, A. S. R. (2025). Integración del pluralismo jurídico y salvaguarda de los derechos de la naturaleza en las comunidades indígenas ecuatorianas. *Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores*. https://doi.org/10.46377/dilemas.v12i2.4572

Jones, T.J., Nyce, H., Le Moigne, Y. *et al.* (2024). Rethinking natural hazards research and engagement to include co-creation with Indigenous communities. *npj Nat. Hazards* **1**, 34. https://doi.org/10.1038/s44304-024-00034-7

Kuecker, G., & Hartley, K. (2021). Disaster risk reduction and the development narrative: Towards a new public policy epistemic. In *The future of the policy sciences* (pp. 85-102). Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781800376489.00013

Lavell, A. (2020). Disaster risk and development in Latin America: The construction of a development-based approach to disaster risk reduction. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, *50*, 101868. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2020.101868

Lejano, R. P., Haque, C. E., & Berkes, F. (2021). Co-production of risk knowledge and improvement of risk communication: A three-legged stool. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, *64*, 102508. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2021.102508

McNaught, R. (2024). The application of collaborative governance in local level climate and disaster resilient development–A global review. *Environmental Science & Policy*, *151*, 103627. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.103627

Morales Corozo, J. P., & Jaramillo Lapo, J. M. (2022). Flood risk in ancestral territories settled in the Dashino River basin, Ecuador. *Sapienza: International Journal of Interdisciplinary Studies*, *3*(2), 194–205. https://doi.org/10.51798/sijis.v3i2.318

Muñoz, D., & Avalos, E. (2025). Derecho a la propiedad territorial en pueblos indígenas. Una revisión sistemática. *Revista Espacios*, *46*(2), 176-191. https://doi.org/10.48082/espacios-a25v46n02p14

Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*. https://www.ilo.org

Parlee, B., Ahkimnachie, K., Cunningham, H., Jordan, M., & Goddard, E. (2021). "It's important to know about this"-risk communication and the impacts of chronic wasting disease on indigenous food systems in Western Canada. *Environmental Science & Policy*, *123*, 190-201. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.05.012

Tran, M. & Kim, D. (2023), Co-production revisited: from knowledge plurality to action for disaster risk reduction. *Disaster Prevention and Management*. 33(3). https://doi.org/10.1108/DPM-06-2023-0131