

GOBERNANZA INTERCULTURAL Y RESILIENCIA EN LOS AGRONEGOCIOS: IMPACTO DE LA LOGIRD 2024 EN LA GESTIÓN DE RIESGOS HIDROLÓGICOS DE LA NACIONALIDAD SIONA, ECUADOR

INTERCULTURAL GOVERNANCE AND OPERATIONAL STABILITY IN AGRIBUSINESS: IMPACT OF LOGIRD 2024 AND PUBLIC ADMINISTRATION ON HYDROLOGICAL RISK MANAGEMENT OF THE SIONA NATIONALITY, ECUADOR

	¹ Michael Adrián Erazo Granizo *	michael.erazo@unach.edu.ec
	² Diana Carolina Ricaurte Carvajal	carolinericaurte@gmail.com
	³ Wilmer Enrique Mera Herrera	wilmer.mera@unach.edu.ec
	⁴ Raquel Virginia Colcha Ortiz	raquelcolcha2011@gmail.com

¹ Universidad Nacional de Chimborazo.

² EGobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Echeandia.

³ Universidad Nacional de Chimborazo.

⁴ Autor(a) Independiente.

E-mail: * michael.erazo@unach.edu.ec

RESUMEN

El presente documento analiza la implementación de la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (LOGIRD, 2024) en Ecuador desde la perspectiva de la administración pública plurinacional. A pesar de que la normativa busca modernizar el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (SNDGIRD), existe una desconexión crítica con las estructuras de autogobierno de las nacionalidades indígenas. A través de un estudio de caso cualitativo sobre la respuesta de la nacionalidad Siona ante el déficit hídrico de 2024 y la experiencia de la gobernanza "GIRA" (Gobernanza Indígena ante Riesgos y Amenazas), se identifican barreras en la coordinación interinstitucional, la asignación de recursos y la interoperabilidad de sistemas de información. Los hallazgos sugieren que la rigidez burocrática del Estado y la falta de protocolos interculturales limitan la eficacia administrativa en territorio. El estudio concluye con recomendaciones para la institucionalización de "Comités Territoriales Indígenas" y la integración de saberes ancestrales como mecanismos para fortalecer la resiliencia y el cumplimiento de los derechos colectivos en la gestión pública del riesgo.

Palabras clave: administración pública, LOGIRD 2024, gobernanza intercultural, gestión de riesgos, nacionalidad Siona, marco de SENDAI, políticas públicas.

ABSTRACT

This paper analyzes the implementation of the Organic Law for Comprehensive Disaster Risk Management (LOGIRD, 2024) in Ecuador from a plurinational public administration perspective. Although the regulations aim to modernize the National Decentralized System for Comprehensive Disaster Risk Management (SNDGIRD), there is a critical disconnect with the self-governance structures of Indigenous nationalities. Through a qualitative case study on the Siona nationality's response to the 2024 water deficit and the "GIRA" governance experience (Indigenous Governance against Risks and Threats), barriers in inter-institutional coordination, resource allocation, and information system interoperability are identified. The findings suggest that the State's bureaucratic rigidity and the lack of intercultural protocols limit administrative effectiveness on the ground. The study concludes with recommendations for the institutionalization of "Indigenous Territorial Committees" and the integration of ancestral knowledge as mechanisms to strengthen resilience and the fulfillment of collective rights within public risk management.

Keywords: public administration, LOGIRD 2024, intercultural governance, risk management, Siona nationality, SENDAI Framework, public policy.

1. INTRODUCCIÓN

La gestión integral del riesgo de desastres ha experimentado una transformación paradigmática a nivel global, transitando de un enfoque reactivo centrado en la respuesta a emergencias hacia un modelo proactivo de reducción de riesgos y fortalecimiento de la resiliencia. Este cambio de visión se encuentra consolidado en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, cuyas prioridades —comprender el riesgo, fortalecer la gobernanza y aumentar la preparación para una respuesta eficaz— exigen a los Estados modernos el diseño de políticas públicas inclusivas y articuladas.

En el contexto ecuatoriano, la reciente promulgación de la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (LOGIRD, 2024) busca saldar una deuda histórica con el mandato constitucional de 2008. Esta normativa tiene como objetivo principal organizar el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (SNDGIRD), estableciendo una estructura administrativa jerárquica que va desde la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) como ente rector, hasta los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) en los niveles locales.

No obstante, desde la perspectiva de la administración pública, la implementación de la LOGIRD enfrenta un desafío crítico: la gestión de la diversidad en territorios plurinacionales. El artículo 6 de la mencionada ley estipula la participación de las nacionalidades y pueblos indígenas bajo los principios de interculturalidad y plurinacionalidad. Sin embargo, en la práctica, los protocolos administrativos actuales presentan una rigidez burocrática que ignora la capacidad de agencia y las estructuras de autogobierno ya existentes en estos territorios.

Un ejemplo emblemático de esta desconexión administrativa se observa en la nacionalidad Siona. Durante la emergencia por déficit hídrico en 2024, la respuesta estatal se vio limitada por la falta de mecanismos de coordinación efectiva entre el COE cantonal y las autoridades tradicionales indígenas. A pesar de que organizaciones como la CONFENIAE han desarrollado modelos de autogestión probados —denominados Gobernanza Indígena ante Riesgos y Amenazas (GIRA)—, estos sistemas operan de forma paralela y no vinculante al aparato estatal.

Esta falta de interoperabilidad administrativa no solo vulnera los derechos colectivos consagrados en el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, sino que también reduce

la eficiencia de la política pública al desaprovechar el conocimiento territorial y la capacidad logística de las comunidades. Por lo tanto, el presente artículo analiza las brechas institucionales de la LOGIRD 2024 y propone una reingeniería en la gobernanza del riesgo que permita una articulación real entre el Estado y los sistemas indígenas de gestión.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

El presente estudio se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, con un alcance descriptivo y analítico. El objetivo es evaluar la articulación administrativa entre el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (SNDGIRD) y las estructuras de gobernanza indígena, tomando como eje la reciente implementación de la LOGIRD (2024).

Para asegurar la rigurosidad científica y el énfasis en la administración pública, la investigación se estructuró en tres fases:

2.1. Análisis Documental y Normativo

Se realizó una revisión exhaustiva del marco legal vigente, centrada en la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (2024) y su Reglamento. Este análisis permitió mapear los siete procesos de la gestión del riesgo definidos por el ente rector (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos) y contrastarlos con los principios de interculturalidad exigidos por la Constitución de la República y el Convenio 169 de la OIT.

2.2. Estudio de Caso: La Nacionalidad Siona (Puerto Bolívar). Se seleccionó como unidad de análisis el caso del déficit hídrico que afectó a la nacionalidad Siona en el año 2024. Este caso es representativo debido a la ubicación transfronteriza y remota del territorio, lo que pone a prueba la capacidad de respuesta y la eficiencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) cantonales frente a las estructuras de autogobierno indígena.

2.3. Fuentes de Información y Triangulación de Datos

La investigación integra y triangula datos provenientes de diversas fuentes técnicas y académicas:

- **Memorandos Técnicos y Reportes de Emergencia:** Documentación sobre las brechas de participación efectiva identificadas en el año 2025.

- **Material Audiovisual y Debates de Expertos:** Análisis de discusiones técnicas sobre los desafíos de la LOGIRD en el territorio, de donde se extrajeron argumentos sobre las fallas de coordinación interinstitucional.
- **Sistemas de Información Geográfica (SIG GIRA):** Revisión de la metodología de levantamiento de datos propios de la CONFENIAE y la FECCHE, comparándola con los estándares de información pública estatal.

2.4. Criterios de Evaluación Administrativa

Para el análisis de los resultados, se aplicaron tres criterios fundamentales de la gestión pública:

- **Eficacia Operativa:** Capacidad de respuesta real en territorio.
- **Gobernanza Intercultural:** Nivel de integración de las autoridades indígenas en la toma de decisiones.
- **Descentralización y Subsidiaridad:** Evaluación del flujo de recursos y competencias desde el nivel central hacia el nivel comunitario.

3. RESULTADOS

Los hallazgos de esta investigación revelan una asimetría significativa entre la capacidad de respuesta instalada en los territorios indígenas y la respuesta formal del sistema administrativo del Estado. Los resultados se agrupan en tres ejes fundamentales derivados del análisis del déficit hídrico de 2024 y la implementación de la LOGIRD.

3.1. Eficacia de la Autogestión Indígena: El Modelo GIRA

La evidencia recolectada de la experiencia de la CONFENIAE y la FECCHE demuestra que las nacionalidades indígenas poseen una estructura de respuesta con alta eficacia logística. Basándose en el modelo de Gobernanza Indígena ante Riesgos y Amenazas (GIRA), se identificaron las siguientes fortalezas administrativas autónomas:

- **Capacidad de Movilización:** Uso de estructuras orgánicas y la "minga" como mecanismo de respuesta inmediata, superando en tiempos de despliegue a los organismos estatales en zonas remotas.

- **Agencia y Coordinación:** Experiencia previa consolidada durante la pandemia del COVID-19, donde se gestionó de forma autónoma la dotación de oxígeno y alimentos.
- **Sistemas de Información Propios:** El uso del SIG GIRA permitió un levantamiento de datos territoriales más preciso y rápido que el censo de riesgos estatal en la zona de Puerto Bolívar.

3.2. El Caso Siona: Limitaciones de la Respuesta Institucional

Durante la emergencia por estiaje en 2024, el análisis de las resoluciones del COE Cantonal de Putumayo y los informes técnicos evidencia fallas críticas en la cadena de mando administrativa:

- **Retraso en la Asistencia:** La declaratoria de emergencia y la canalización de ayuda humanitaria (agua y medicina) sufrieron dilaciones debido a la rigidez de los protocolos de los GAD.
- **Desconexión Territorial:** Mientras la nacionalidad Siona ya operaba bajo su sistema de gobernanza local, el sistema estatal intentaba aplicar una estructura jerárquica desde centros urbanos, ignorando la logística comunitaria ya establecida.

3.3. Barreras Identificadas en la Aplicación de la LOGIRD 2024

A pesar de que la nueva ley reconoce la plurinacionalidad, se detectaron cinco nudos críticos que impiden una gestión pública eficiente:

- **Inexistencia de Mecanismos Vinculantes:** La participación indígena en los COE y Mesas Técnicas sigue siendo consultiva y no decisoria.
- **Vacío de Recursos:** No existen partidas presupuestarias del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos que fluyan directamente hacia las estructuras de gobernanza indígena, limitando su sostenibilidad.
- **Debilidad en Talento Humano:** Se observa una falta de capacitación en servidores públicos locales sobre el enfoque de derechos y la aplicación práctica del Artículo 6 de la LOGIRD.
- **Falta de Interoperabilidad:** El Estado no reconoce oficialmente la información del SIG GIRA, lo que genera una duplicidad de esfuerzos y datos contradictorios sobre la vulnerabilidad en territorio.

4. DISCUSIÓN

El análisis de la implementación de la LOGIRD (2024) frente a la realidad de la nacionalidad Siona revela una tensión fundamental en la administración pública ecuatoriana: el conflicto entre un modelo de gestión jerárquico-burocrático y un modelo de gobernanza territorial plurinacional.

4.1. La Rigidez Administrativa frente a la Resiliencia Territorial

La administración pública tradicional opera bajo protocolos estandarizados que buscan la predictibilidad. Sin embargo, en la gestión del riesgo en zonas remotas, esta rigidez se convierte en una ineficiencia. Mientras el SNDGIRD exige que la activación de recursos dependa de jerarquías administrativas (COE Cantonal-Provincial-Nacional), la experiencia Siona demuestra que la gobernanza GIRA opera bajo una lógica de inmediatez y conocimiento empírico del territorio. Desde la teoría administrativa, esto sugiere la necesidad de transitar hacia un modelo de gestión por resultados donde se priorice la eficacia de la respuesta sobre la rigidez del procedimiento.

4.2. El "COE Indígena" como Innovación Institucional

Uno de los puntos más críticos discutidos por los expertos es la necesidad de institucionalizar lo que hemos denominado el "COE Indígena". En términos de administración pública, esto no implica crear un sistema paralelo, sino realizar una reingeniería de la gobernanza para que las estructuras orgánicas de las nacionalidades sean reconocidas como unidades administrativas con competencias específicas. Esto permitiría:

Interoperabilidad: Que los datos del SIG GIRA sean vinculantes para la toma de decisiones estatal.

Autonomía Financiera: Crear mecanismos para que el presupuesto público pueda ser ejecutado directamente por las nacionalidades en situaciones de emergencia, cumpliendo con los principios de transparencia y rendición de cuentas.

4.3. Interculturalidad: Más allá de la Retórica Legal

Aunque el Artículo 6 de la LOGIRD menciona la interculturalidad, administrativamente este principio sigue siendo un enunciado aspiracional. La discusión académica debe centrarse en la formación del talento humano. La administración pública no puede ser intercultural si sus cuadros técnicos y operativos

desconocen la justicia indígena, los derechos colectivos y la cosmovisión de las nacionalidades. La falta de diálogo entre el conocimiento técnico-científico (estatal) y el conocimiento ancestral (indígena) genera una brecha en la fase de "Conocimiento del Riesgo" del Marco de Sendai.

4.4. Descentralización y Subsidiaridad Fallida

El caso Siona pone de relieve que la descentralización en Ecuador es administrativa pero no siempre financiera ni técnica en los niveles más locales. La "vacancia administrativa" detectada en el GAD de Putumayo durante la sequía de 2024 demuestra que, ante la incapacidad estatal, las nacionalidades asumen funciones públicas de protección. La discusión propone que, bajo el principio de subsidiaridad, el Estado debe fortalecer y financiar estas capacidades existentes en lugar de intentar reemplazarlas con estructuras externas menos eficientes.

5. DISCUSIONES

Brecha entre Normativa y Operatividad: La LOGIRD (2024) representa un avance legislativo significativo, pero su implementación en territorios indígenas padece de un sesgo centralista. La estructura administrativa del SNDGIRD no ha logrado integrar formalmente la capacidad de agencia y los sistemas de gobernanza locales (GIRA), lo que genera ineficiencias críticas en la respuesta ante desastres.

Eficacia de la Gobernanza Indígena: El caso de la nacionalidad Siona demuestra que las estructuras orgánicas poseen una logística de respuesta superior en territorios remotos. La autogestión indígena no es solo una medida de supervivencia, sino un modelo de administración del riesgo altamente eficiente que cumple con las prioridades del Marco de Sendai.

Debilidad de la Descentralización: La dependencia de los GAD cantonales hacia el nivel central y su falta de articulación con las autoridades tradicionales indígenas crean una "vacancia administrativa". En emergencias como el déficit hídrico de 2024, el Estado no logra garantizar la provisión de servicios básicos, siendo las propias nacionalidades quienes cubren estas competencias estatales.

6. AGRADECIMIENTOS

A la nacionalidad Siona y a la CONFENIAE por facilitar el acceso a la información y compartir sus experiencias de gobernanza territorial.

7. CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existe ningún conflicto de intereses relacionado con la investigación, el financiamiento o los resultados presentados en este artículo.

8. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

1. Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2024). Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Registro Oficial Suplemento 524.
2. CONFENIAE & FECCHE. (2025). Gobernanza Indígena ante Riesgos y Amenazas (GIRA): Fortalecimiento de capacidades de pueblos y nacionalidades indígenas [Presentación de diapositivas].
3. Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). 2da ed. Cep.
4. Corte Constitucional del Ecuador. (2022). Sentencia No. 273-19-JP/22 (Caso Pueblo Shuar Arutam).
5. Corte Constitucional del Ecuador. (2022). Sentencia No. 1149-19-JP/21 (Caso Pueblo Cofán de Sinangoe).
6. Fundación Raíz Ecuador. (2024). Informe técnico: Respuesta a la emergencia por déficit hídrico en la Nacionalidad Siona - Puerto Bolívar.
7. Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR).
8. Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (No. 169).
9. Ricaurte, D., Sempértegui, J., & Castro, J. M. (2025). Recomendaciones para Garantizar la Participación Efectiva de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas en la GIRD [Memorando Técnico]. Maestría en Administración Pública, Universidad Casa Grande.
10. Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos [SNGR]. (2024). Reglamento a la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.
11. USAID. (2024). Evaluación de la capacidad de respuesta y resiliencia en comunidades amazónicas frente a amenazas hidrometeorológicas.