



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE
SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

**TÍTULO DEL ENSAYO
PARTICIPACIÓN COMUNITARIA PARA LA GESTIÓN DE
EMERGENCIAS Y DESASTRES EN CONTEXTOS RURALES DE
ESMERALDAS**

**AUTORA
CERVANTES TOBAR, MÓNICA LEONOR**

**TRABAJO DE TITULACIÓN
PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL GRADO ACADÉMICO EN
MAGÍSTER EN GESTIÓN SOCIAL Y DESARROLLO MENCIÓN
DESARROLLO LOCAL**

**TUTOR
LIC. LEÓN VALLE BENJAMÍN, MGTR.**

SANTA ELENA, ECUADOR

2026



**UNIVERSIDAD ESTATAL
PENÍNSULA DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

TRIBUNAL DE GRADO

Los suscritos calificadores, aprueban el presente trabajo de titulación, el mismo que ha sido elaborado de conformidad con las disposiciones emitidas por el Instituto de Postgrado de la Universidad Estatal Península de Santa Elena.

**Acui. Mario Pineda Urgilés, PhD.
COORDINADOR DEL PROGRAMA**

**Lic. Benjamín León Valle, Mgtr.
TUTOR**

**Lic. Ángel Matamoros Dávalos, PhD.
ESPECIALISTA 1**

**Lic. Miguel Vásquez Calahorrano, PhD.
ESPECIALISTA 2**

**Ab. María Rivera González, Mgtr.
SECRETARIA GENERAL UPSE**



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

CERTIFICACIÓN:

Certifico que luego de haber dirigido científica y técnicamente el desarrollo y estructura final del trabajo, este cumple y se ajusta a los estándares académicos, razón por el cual apruebo en todas sus partes el presente trabajo de titulación que fue realizado en su totalidad por **Mónica Leonor Cervantes Tobar**, como requerimiento para la obtención del título de Magíster en Gestión Social Y Desarrollo, Mención Desarrollo Local.

Atentamente,

Lic. Benjamín León Valle, Mgtr.
C.I. 0910132430
TUTOR



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA
DE SANTA ELENA**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, **MÓNICA LEONOR CERVANTES TOBAR**

DECLARO QUE:

El trabajo de Titulación, **PARTICIPACIÓN COMUNITARIA PARA LA GESTIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES EN CONTEXTOS RURALES DE ESMERALDAS**, previo a la obtención del título en Magíster en Gestión Social Y Desarrollo Mención Desarrollo Local, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Santa Elena, a los 3 días del mes de marzo de año 2026



Firmado electrónicamente por:
**MONICA LEONOR
CERVANTES TOBAR**

Validar únicamente con FirmaEC

Lic. Mónica Leonor Cervantes Tobar
C.I. 0924459522
AUTORA



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

**AUTORIZACIÓN
Yo, MÓNICA LEONOR CERVANTES TOBAR**

DERECHOS DE AUTOR

Autorizo a la Universidad Estatal Península de Santa Elena, para que haga de este trabajo de titulación o parte de él, un documento disponible para su lectura consulta y procesos de investigación, según las normas de la Institución.

Cedo los derechos en línea patrimoniales de **Participación comunitaria para la gestión de emergencias y desastres en contextos rurales de Esmeraldas**, con fines de difusión pública, además apruebo la reproducción de esta investigación dentro de las regulaciones de la Universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica y se realice respetando mis derechos de autor.

Santa Elena, a los 03 días del mes de marzo de año 2026



Lic. Mónica Leonor Cervantes Tobar
C.I. 0924459522
AUTORA



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

CERTIFICACIÓN DE ANTIPLAGIO

Certifico que después de revisar el documento final del trabajo de titulación denominado: **Participación comunitaria para la gestión de emergencias y desastres en contextos rurales de Esmeraldas**; presentado por el estudiante, **Mónica Leonor Cervantes Tobar**, fue enviado al Sistema Antiplagio COMPILATIO, presentando un porcentaje de similitud correspondiente al **8%**, por lo que se aprueba el trabajo para que continúe con el proceso de titulación.



Lic. Benjamín León Valle, Mgtr.
C.I. 0910132430
TUTOR

AGRADECIMIENTO

A los Docentes de la UPSE por su guía y enseñanzas, de manera especial al Mgtr. Benjamín León, por su acompañamiento y exigencia académica durante el desarrollo de este trabajo.

Al trabajo social comunitario, que me recuerda siempre la necesidad de la solidaridad, la justicia y lo colectivo para sostener la vida.

A Sísifo, por recordarme que la persistencia también nos da sentido.

DEDICATORIA

A Lilian y Nina, que desde otro plano siguen siendo luz y guía.

A mis raíces, mis hermanas, sobrinas y sobrino, y a las hermanas que me dio la vida, quienes me dieron alas y raíces para que no olvide soñar mientras me sostenían.

A la mujer que he sido, incluso en los días más difíciles, porque después de una gran tormenta es posible seguir construyendo.

ÍNDICE

TÍTULO DEL ENSAYO	
TRIBUNAL DE GRADO	
CERTIFICACIÓN DEL TUTOR	
DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD	
AUTORIZACIÓN	
DERECHOS DE AUTOR	
CERTIFICACIÓN DE ANTIPLAGIO	
AGRADECIMIENTO	I
DEDICATORIA	II
RESUMEN	IV
ABSTRACT.....	V
INTRODUCCIÓN.....	1
DESARROLLO	2
1. LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL RIESGO EN LAS ZONAS RURALES DE ESMERALDAS.....	2
2. LÍMITES Y DESAFÍOS FRENTE A UNA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EFECTIVA.....	6
CONCLUSIONES	9
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	

RESUMEN

Este ensayo analiza la gestión del riesgo de desastres en la zona rural de la provincia de Esmeraldas, Ecuador, un territorio caracterizado por una exclusión histórica y una alta vulnerabilidad multiamenaza. Se examina cómo las respuestas estatales resultan insuficientes ante eventos recurrentes si no se articulan con la base comunitaria. Bajo los marcos teóricos de la "Escalera de participación" de Arnstein y la dialogicidad de Freire, el estudio propone transitar de un modelo asistencialista y reactivo hacia uno basado en la justicia social y el empoderamiento ciudadano. Se concluye que la construcción de resiliencia no es un reto estrictamente técnico o de infraestructura; por el contrario, constituye un proceso organizativo y político que debe integrar los saberes populares y garantizar la incidencia efectiva de los actores locales en la toma de decisiones para proteger la vida y los derechos humanos.

Palabras clave: Gestión del riesgo, participación comunitaria, resiliencia, Esmeraldas, justicia social.

ABSTRACT

This essay analyzes disaster risk management in rural areas of the province of Esmeraldas, Ecuador, a territory characterized by historical exclusion and high multi-hazard vulnerability. It examines how state responses are insufficient in the face of recurring events if they are not coordinated with the community base. Under the theoretical frameworks of Arnstein's "Participation Ladder" and Freire's dialogicity, the study proposes a transition from a welfare-based and reactive model to one based on social justice and citizen empowerment. It concludes that building resilience is not strictly a technical or infrastructure challenge; on the contrary, it is an organizational and political process that must integrate popular knowledge and ensure the effective participation of local actors in decision-making to protect life and human rights.

Keywords: Risk management, community participation, resilience, Esmeraldas, social justice.

INTRODUCCIÓN

En Ecuador, la protección de la vida y los medios de subsistencia ante desastres no es solo un reto técnico, sino un imperativo ético en provincias como Esmeraldas. Este territorio marcado no solo por una vulnerabilidad multiamenaza sino también por una exclusión rural histórica, exige una mirada que vaya más allá del dato estadístico. Tras las inundaciones de 2023 y 2025, queda en evidencia que las respuestas institucionales son insuficientes si no se articulan con la comunidad. En este sentido, la participación comunitaria, analizada bajo los marcos de la “Escalera de participación” de Arnstein (1969) y la dialogicidad de Freire (1970), puede transformar la gestión del riesgo de un modelo asistencialista a uno basado en la justicia social y de derechos humanos.

Según la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos del Ecuador; la provincia es susceptible a doce de los trece eventos peligrosos tipificados en el país, realidad que se ha venido reconfirmando tras las inundaciones del 2023 y 2025; eventos donde se han registrado más de 11,750 damnificados según los datos publicados por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (2023), afectando de manera desproporcionada a parroquias rurales como Borbón, San Lorenzo rural, Muisne rural, así como zonas rivereñas de los Cantones Eloy Alfaro y Río Verde. En contextos rurales caracterizados por desigualdades estructurales, limitada cobertura de servicios básicos, economías de subsistencia, así como una alta dependencia de los ecosistemas; las emergencias tienden a profundizar brechas preexistentes y a afectar de manera desproporcionada a poblaciones en situación de vulnerabilidad, especialmente las infancias, personas con discapacidad y las mujeres (Ruiz Alencastro, 2024).

Todos los factores ya descritos demandan enfoques de gestión del Riesgo que superen respuestas técnicas aisladas y prioricen procesos territoriales, inclusivos y participativos. En este marco, la participación comunitaria se posiciona como un elemento fundamental para fortalecer la preparación, respuesta y recuperación ante emergencias; al reconocer los saberes locales, las capacidades organizativas y las redes sociales existentes en los territorios rurales, quienes son regularmente los primeros respondientes frente a un evento adverso.

El presente trabajo se fundamenta en el enfoque de la construcción social del riesgo y establece un diálogo con investigaciones que cuestionan los límites de la participación comunitaria en la gestión pública. Se articula con las teorías del poder y la participación de Arnstein (1969) y Gaventa (1980), así como con la pedagogía crítica de Freire (1970), para sostener que la gestión del riesgo no constituye estrictamente un ejercicio técnico, sino, un proceso político de ampliación de libertades en el espacio público (Arendt, 1958/1998), al reconocer

que la respuesta comunitaria en la costa rural ecuatoriana se sostiene en gran medida sobre liderazgos femeninos históricamente invisibilizados.

Con todo el contexto antes descrito, el objetivo de este ensayo es analizar el rol que desempeña la participación comunitaria como eje transformador de la gestión inclusiva del riesgo en las comunidades rurales de la provincia de Esmeraldas. En este mismo se sostiene que fortalecer el empoderamiento territorial; así como aplicar de manera ética la Ley Orgánica de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (LOGIRD) y reconocer el liderazgo histórico que han tenido las personas de la comunidad permite avanzar desde enfoques predominantemente asistencialistas hacia una gestión del riesgo basada en la justicia social, el enfoque de derechos y la corresponsabilidad colectiva.

DESARROLLO

1. La construcción social del riesgo en las zonas rurales de Esmeraldas

Para comprender la gestión del riesgo en Esmeraldas y de manera específica en sus zonas rurales, es necesario dejar de lado el paradigma tradicional que concibe las emergencias como fenómenos exclusivamente derivados de la naturaleza. Como plantean Wisner, et al (2004), los desastres no deben entenderse como fenómenos exclusivamente naturales, ya que su impacto depende de las condiciones sociales que configuran la vulnerabilidad de las poblaciones. Es decir, desde este punto de vista, lo que se suele describir como “desastre natural”, es en realidad el resultado de la combinación de una amenaza y estructuras sociales asimétricas que determinan quiénes se encuentran expuestos y quiénes tienen mayores posibilidades para hacer frente a dicha amenaza. Por lo tanto, las emergencias no se producen exclusivamente por un evento adverso sino por la historia acumulada de factores económicos, sociales, políticos y territoriales que aumentan la vulnerabilidad y que profundizan el impacto del riesgo. Aquí cobra todo el sentido la “perspectiva de la construcción social del riesgo”, siendo relevante debido a la persistencia de las desigualdades estructurales que intensifican los impactos de los eventos adversos.

Adicional a lo antes mencionado, es necesario aterrizar también el concepto de vulnerabilidad como una variable transversal en el proceso de la gestión integral del riesgo; según la tesis de Gustavo Wilches-Chaux (1993), la vulnerabilidad no es una condición unidimensional, si no un concepto global que abarca múltiples ángulos: socioeconómico, social, cultural, político y técnico. En este sentido, la construcción social del riesgo en las zonas rurales de Esmeraldas

se configura como un proceso estructuralmente condicionado por las desigualdades históricas en acceso a servicios básicos, condiciones de vida precarias y exclusión socioeconómica, que interactúan con las múltiples amenazas naturales y antrópicas del territorio. Esmeraldas sobresale como una de las provincias con mayor concentración de población rural en el país, representando el 55,1% de su población total en zonas rurales, muy por encima del promedio nacional (36,9%), siendo además reflejo de un patrón demográfico donde la protección social y la cobertura de servicios aún son insuficientes y fragmentados de acuerdo con datos presentados por la prefectura de Esmeraldas (2025) y el Informe temático de la frontera corte del Ecuador (ACAPS, 2023).

En Ecuador, las zonas rurales presentan tasas de pobreza considerablemente más elevadas que las urbanas; por ejemplo, en informes recientes del INEC (2025), se evidencia que hasta el 41.7% de las personas en zonas rurales vive bajo la línea de la pobreza, con un 25% de pobreza extrema, contrastado con tasas de pobreza urbana mucho menores. En un análisis subnacional, la pobreza multidimensional en Esmeraldas se sitúa alrededor del 57.1%, superando el promedio nacional (38,1%), cifra que expresa la coocurrencia de privaciones en salud, educación servicios básicos y condiciones de vida en comunidades rurales (ACAPS, 2023).

La manifestación concreta de las desigualdades estructurales puede evidenciarse en el acceso a servicios básicos tales como la electricidad, el agua de red pública y el alcantarillado, los cuales inciden netamente en el riesgo de exposición en las áreas rurales de Esmeraldas. La cobertura de electricidad se encuentra en torno al 91%; sin embargo, la situación es muy diferente en lo que se refiere a agua potable y saneamiento, dado que exclusivamente cerca del 40% de la población rural tiene acceso al agua por red pública y únicamente el 10.8% de la población rural cuenta con alcantarillado. Esta brecha no constituye únicamente un indicador de rezago en infraestructura; sino una condición que limita la capacidad de las comunidades para prevenir, afrontar y recuperarse de eventos adversos, especialmente en contextos de inundaciones o contaminación hídrica.

Tabla 1

Indicadores de vulnerabilidad social en zonas rurales de la provincia de Esmeraldas

INDICADOR	VALOR	FUENTE
Población rural sobre el total provincial	55.1 %	INEC (2022)
Pobreza por ingresos en zonas rurales	41.7 %	INEC (2023)
Pobreza extrema rural	25.1 %	INEC (2023)
Pobreza multidimensional provincial	57.1 %	ACAPS (2023)
Cobertura de agua potable en zonas rurales	40 %	ACAPS (2023)
Cobertura de alcantarillado en zonas rurales	10.8 %	ACAPS (2023)
Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales con mayor recurrencia de eventos hidrometeorológicos	Quinindé, Rioverde, Eloy Alfaro, Muisne	Secretaría de Gestión de Riesgos (2023)

Nota. Los indicadores reflejan condiciones estructurales que inciden en la construcción social del riesgo en comunidades rurales de la provincia de Esmeraldas, particularmente en territorios con alta exposición a inundaciones, deslizamientos y degradación ambiental.

Desde la perspectiva de Hannah Arendt (1998), la inexistencia de condiciones materiales dignas influye directamente en la posibilidad de ejercer la vida política. Cuando amplios sectores de la población carecen de infraestructura básica, seguridad y estabilidad, su energía se concentra en la supervivencia cotidiana, reduciendo las oportunidades de participación de los asuntos públicos. En este sentido, la precariedad no solo expresa una desigualdad social, sino que limita la capacidad de las comunidades para deliberar, organizarse y actuar colectivamente en la defensa de sus derechos, o en la construcción de mecanismos de protección; así como la reducción del impacto de las vulnerabilidades. En otras palabras, en situaciones donde la población no tiene una infraestructura básica de seguridad, las comunidades ya no son capaces de poder actuar conjuntamente para cambiar su situación, sino que quedan relegadas a dar una respuesta meramente urgente a la amenaza (Arendt, 1958).

Es preciso indicar que las desigualdades sociales y territoriales no son homogéneas en la provincia, existiendo parroquias rurales especialmente complicadas, como Rioverde y Quinindé. Esto se debe tanto a su dependencia de recursos naturales como a la regularidad con que ocurren sucesos negativos como deslizamientos de tierra, inundaciones o degradación medioambiental. Estas circunstancias llevan a una limitada capacidad de resiliencia, lo cual se suma a una economía rural caracterizada por un empleo informal y una baja

productividad. Estos factores reducen la habilidad de las comunidades para prevenir y mitigar emergencias.

Tabla 2

Indicadores de vulnerabilidad por zona rural en la provincia de Esmeraldas

Localidad	N° Pobreza Multidimensional	Cobertura de agua potable (rural)	Cobertura de alcantarillado (rural)	Vulnerabilidad a eventos adversos
Esmeraldas (provincia en general)	57,1 %	40 %	10,8 %	Alta (frecuentes inundaciones y derrames)
Quinindé	(Subregión muy vulnerable*)	(coherente con 40 %)	(bajo)	Alta – exposición hidrometeorológica
Rioverde	(Subregión muy vulnerable*)	(coherente con 40 %)	(bajo)	Alta – riesgo de inundaciones
Eloy Alfaro	(Subregión muy vulnerable*)	(coherente con 40 %)	(bajo)	Alta – inundaciones y deslizamientos
San Lorenzo (norte)	(Subregión muy vulnerable*)	Baja	Baja	Alta – acceso limitado servicios básicos
Muisne (isla)	(Subregión muy vulnerable*)	Muy baja (≈9 %)+	Muy baja	Alta – deterioro servicios y riesgos ambientales

Nota. Las cifras porcentuales provinciales aplican como referencia general para zonas rurales de cantones específicos dado que no existen desagregados oficiales por parroquia para todos los indicadores; sin embargo, reportes periodísticos y análisis territoriales sostienen que dichos cantones rurales evidencian condiciones socioeconómicas y de servicios básicos inferiores al promedio provincial, contribuyendo a una mayor vulnerabilidad estructural (ACAPS, 2023; Minority Rights Group, 2025; El Comercio, 2025).

En varias zonas rurales de Esmeraldas, particularmente en sectores apartados de cantones como Eloy Alfaro y San Lorenzo, el acceso a agua potable por red pública apenas alcanza el 9% de viviendas. Esta situación no es un simple indicador estadístico: revela las condiciones cotidianas de precariedad que incrementa la exposición frente a inundaciones, contaminación hídrica y crisis sanitarias. Desde el enfoque de la construcción social del riesgo, estas carencias estructurales permiten comprender por qué un mismo evento adverso no afecta a todas las comunidades de igual manera, evidenciando cómo las brechas en servicios básicos amplifican los efectos de las emergencias y ayudan a explicar por qué las comunidades con menores recursos soportan mayores impactos ante eventos similares.

En contextos como el que se ha descrito, Freire (1970), propone procesos de concientización que permitan a las comunidades, en este caso, las comunidades rurales comprender que su realidad no es producto del destino, sino de construcciones sociales transformables mediante la acción colectiva; desde esta perspectiva de la Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos y Desastres (LOGIRD) no debería entenderse únicamente como un instrumento normativo, sino como una herramienta para la transformación de la participación comunitaria, orientada a romper ciclos de vulnerabilidad.

2. Límites y desafíos frente a una participación comunitaria efectiva.

En el campo de la gestión del riesgo hablamos de participación comunitaria cuando, por un lado, no solo se establece la idea de consulta en determinadas ocasiones; por otro lado, se considera que las comunidades poseen saberes, organización y liderazgo capaces de permitirles incidir en la identificación de riesgos y en las estrategias para hacer frente a ellos; en otras palabras, no significa mirar hacia la comunidad como agentes pasivos de la ayuda, sino como un grupo de agentes sociales con la capacidad de influir también en las decisiones públicas que estrechamente afectan a su territorio. Desde una perspectiva sociopolítica, la participación comunitaria se entiende como un proceso mediante el cual las personas y colectivos intervienen activamente en la identificación de problemas, así como la construcción de soluciones, implementación de acciones y el monitoreo y evaluación de los resultados que afectan sus condiciones de vida; promoviendo la redistribución del poder y el fortalecimiento del control social en la gestión pública (Arnstein, 1969). En el campo de la gestión de riesgos esta entendida como la capacidad colectiva para anticipar, resistir adaptarse y recuperarse de eventos adversos mediante la organización social, el aprendizaje compartido y la acción colaborativa (UNDRR, 2015).

Desde la pedagogía crítica, Freire (1970) concibe la participación como un proceso emancipador que posibilita la transformación de sujetos históricamente excluidos en protagonistas de su propio desarrollo, a través del diálogo horizontal, la problematización de la realidad y la acción colectiva consciente. Esta perspectiva resulta especialmente relevante en contextos rurales, donde las desigualdades estructurales y la exclusión histórica tienden a reproducir relaciones verticales entre el Estado y las comunidades, limitando la apropiación social de los procesos de planificación y respuesta ante emergencias.

La literatura distingue diferentes tipos y niveles de participación, que pueden organizarse en una escala progresiva de formas mínimas de

involucramiento hasta modalidades de corresponsabilidad efectiva en la toma de decisiones; para evaluar la calidad y profundidad de este, resulta pertinente analizarlo a través del modelo clásico de Arnstein (1969), “Escalera de la Participación”, en este texto Arnstein plantea que la participación no es neutral ni lineal, sino que expresa relaciones de poder. Arnstein (1969), advierte que la participación carece de sentido cuando no implica una redistribución real del poder. Para la autora, no todas las formas de involucramiento ciudadano son equivalentes: existen modalidades que se limitan a informar o legitimar decisiones ya tomadas, y otras que permiten a la ciudadanía incidir de manera efectiva en los asuntos públicos. Su propuesta distingue distintos niveles que van desde la manipulación hasta el control ciudadano; en el ámbito de la gestión pública y particularmente en la gestión del riesgo, estas diferencias pueden traducirse en formas concretas de interacción como la información, la consulta, la colaboración y la co-gestión que otorgan mayor incidencia a los actores territoriales.

Finalmente, en la práctica son las diferencias de estos grados o niveles de la participación lo que hace que en las emergencias la intervención institucional reduzca el reforzamiento de la capacidad, a sólo informar o consultar en ocasiones puntuales, manteniéndose las decisiones en ámbitos muy técnicos y donde la comunidad participa sólo de forma reactiva, o en aquellos momentos en que la intervención institucional promueve el trabajo colaborativo o la co-gestión de la misma, donde las comunidades pueden aportar su conocimiento en el territorio, anticipar los riesgos y fortalecer sus propias capacidades organizativas. Esta implicación no solo mejora la pertinencia étnica y cultural de las estrategias adoptadas, sino que también incrementa su legitimidad y sostenibilidad en el tiempo. En concordancia con ello, la UNDRR (2024), señala que los sistemas que incorporan activamente a las comunidades en las distintas fases de la gestión del riesgo tienden a mostrar mayores niveles de resiliencia y mejores resultados en la reducción de pérdidas; en contextos como el de Esmeraldas, estas diferencias no son teóricas, sino operativas, los enfoques centrados únicamente en la transmisión de información suelen generar respuestas verticales y de corto alcance.

Si bien es cierto que la participación de las comunidades tiene cariz transformador, obstaculizando el desarrollo potencial de las mismas se encontraban instancias con predominancia institucional que limitan la capacidad de acción de las comunidades. A ello hay que añadir que muchas de las organizaciones locales disponen de recursos y capacitación técnica limitados, y que una buena parte de las tareas de trabajo organizativo recae en las tareas no remuneradas, en las que indudablemente se concentrarán muchas mujeres. En zonas rurales con escasa presencia estatal y servicios básicos deficientes, esas

limitaciones se profundizan, dificultando la construcción de relaciones de confianza y corresponsabilidad entre instituciones y ciudadanía. Aun así, no se debe dejar de lado los beneficios potenciales de una participación comunitaria sustantiva y eficiente, esto podría implicar: Confianza en el aparato estatal, adecuación cultural y territorial de los planes de emergencia, sostenibilidad de las acciones de reducción de riesgo a largo plazo, así como el fortalecimiento del capital social y organizativo en las comunidades.

Todas las reflexiones anteriores van en coherencia y mantienen una estrecha correlación con lo dispuesto por la Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (LOGIRD) del Ecuador, que reconoce la participación comunitaria como principio transversal y componente estructural del sistema nacional de gestión del Riesgo. La Ley Orgánica de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (LOGIRD, 2024), incorpora de manera explícita la participación comunitaria como parte del enfoque que orienta la gestión del riesgo en el país; al referirse a la igualdad, la no discriminación y la corresponsabilidad, la norma sugiere que la gestión de emergencias requiere una articulación activa entre estado y comunidad. Esta guía normativa mantiene un diálogo con las propuestas de Arnstein (1969), al señalar que la participación debe ser capaz de traducirse en una incidencia real, y, con la mirada de Freire (1970), quien entiende la noción de participación como un proceso formativo, el cual refuerza la conciencia y la capacidad colectiva para transformar la realidad.

En esta misma visión, la LOGIRD interfiere con los estándares internacionales de reducción del riesgo de desastres, sobre todo con el Marco de la Sendai (2015-2030), que pone el acento en la pertinencia que tiene la participación de la comunidad, la gobernanza inclusiva y el fortalecimiento de las capacidades locales como condiciones fundamentales para la resiliencia territorial (UNDRR, 2015). Y en este sentido, la legislación ecuatoriana no sólo legitima la participación comunitaria jurídicamente, sino que la convierte en un mandato ético y político para su implementación, pasando de modelos informativos o consultivos hacia modelos de corresponsabilidad, al cogestión y al control social en la gestión de las emergencias; constituyendo a la participación comunitaria como una estrategia para mejorar la capacidad de respuesta de las emergencias, así como también exponiendo ser el cimiento de la justicia social, la equidad territorial y la democratización de la gestión del riesgo en contextos rurales.

En el caso de Esmeraldas, la participación tiende a situarse en los peldaños intermedios del “tokenismo”, particularmente en las fases de información y consulta, donde las personas o comunidades son convocadas principalmente para recibir alertas climáticas o expresar necesidades

inmediatas, pero sin incidencia real en la toma de decisiones estratégicas quedando por fuera inclusive de la planificación de procesos. El control del presupuesto para mitigación, así como la planificación del ordenamiento territorial (PDOT) y la estructuración de los planes de emergencia, permanece concentrado en los niveles técnicos del Gobierno Central, los GADs, o COEs cantonales en el mejor de los casos.

Por otra parte, la participación comunitaria también tiene una dimensión que se relaciona con el saber, pues al generar espacios de diálogo se logra poner en orden el saber técnico con la experiencia cotidiana de quienes habitan un territorio. De tal forma, Chambers (1997) nos dice que este saber situado resulta ser esencial para entender realidades que suelen no corresponder a diagnósticos oficiales. Así, las comunidades rurales de Esmeraldas, por ejemplo aquellas asentadas en las riberas de los ríos Santiago, Cayapas, Ónzole y Mataje o las parroquias rurales de cantones como Eloy Alfaro, San Lorenzo, Muisne y Río Verde, conservan una memoria colectiva de inundaciones, deslizamientos de tierra y cambios en los ciclos climáticos; esta experiencia acumulada no es anecdótica, sabida por ser recordada sino que constituye una fuente concreta de información para pre-ver riesgos y fortalecer estrategias locales de prevención. Este saber basado en la experiencia transmite intergeneracionalmente un aumento en la toma de decisiones del territorio y una orientación para imaginar escenarios de riesgos que permanecen invisibilizados en los instrumentos técnicos convencionales.

De la misma forma, la organización comunitaria constituye una dimensión estructural de la resiliencia social; frente a la limitada capacidad de respuesta inmediata del estado en territorios rurales y dispersos, las redes de solidaridad, los sistemas comunitarios de alerta temprana y las prácticas colectivas de cuidado operan como primeros mecanismos de protección al ser la comunidad la primera respondiente en caso de eventos adversos; transformando condiciones de vulnerabilidad en capacidades organizativas de respuesta.

CONCLUSIONES

Aunque la normativa respecto a la gestión de riesgos en Ecuador está avanzando, se evidencia que hay contextos que requieren mucho más que una normativa. En ese sentido la participación ciudadana no es un complemento opcional dentro de la gestión integral del riesgo, sino su fundamento estructural. En territorios como Esmeraldas, donde el riesgo es resultado de desigualdades históricas, abandono estatal y vulnerabilidad social acumulada; la participación

ciudadana constituye el principal mecanismo para convertir la gestión del riesgo en una herramienta de justicia social.

Así entonces, entender el riesgo como la consecuencia de procesos sociales implica aceptar el hecho de que sus efectos no son dados, sino que dependen de decisiones tomadas en un momento histórico, así como de las desigualdades acumuladas que atraviesan la historia (Wisner et al., 2004). Para otra corriente de la literatura la participación de las comunidades no es una variable sencilla dentro de la gestión del riesgo, sino que constituye una variable que puede ser transformativa del mismo. Acercar a las comunidades presentan la posibilidad de discutir las prioridades, donde se puede cuestionar el hecho de que queden cosas fuera y donde se pueden expresar alternativas desde el propio territorio.

En el caso de Esmeraldas, estos procesos adquieren un significado particular. La gestión del riesgo se convierte en un espacio donde se ejercita la acción colectiva y se disputan decisiones que afectan la vida cotidiana. Como plantea Arendt (1998)), el poder se configura cuando las personas actúan juntas; por ello, cuando las comunidades intervienen en la identificación de amenazas, exigen medidas preventivas o construyen protocolos propios, no solo aportan información técnica, sino que fortalecen su lugar como actores políticos en el ámbito local.

De esta forma, la participación ciudadana consolida la democracia territorial, puesto que permite establecer espacios verdaderos de deliberación y decisión respecto del futuro de la provincia que se tenga que decidir. Teniendo a Hannah Arendt (1998) como referente, el ejercicio del poder político se realizará en forma de acción conjunta, de forma que la gestión del riesgo en Esmeraldas es precisamente el campo de acción pública donde las comunidades negocian prioridades, defienden derechos y reconfiguran el territorio. Cuando la ciudadanía participa en la identificación de amenazas, así como en la exigencia de obras preventivas o la definición de protocolos comunitarios, no solo contribuye técnicamente al sistema, sino que recupera su condición plena de sujeto político.

Así mismo, la participación ciudadana es condición indispensable para transitar desde modelos asistencialistas hacia procesos de empoderamiento social. Retomando a Freire (1970), solo la participación que genera conciencia crítica permite que la población deje de ser pasiva frente al riesgo y lo comprenda como producto de las relaciones de poder. En este sentido, promover la educación crítica, el diálogo horizontal de saberes y la organización comunitaria es o debería ser una de las prioridades de la provincia, de tal forma que se llegue

a un nivel de fortalecimiento de las capacidades comunitarias frente a las emergencias y la comprensión sobre su territorio, el estado y sus derechos.

Por último, la participación ciudadana es la clave para garantizar la legitimidad, pertinencia cultural y sostenibilidad de las políticas públicas de la gestión integral del riesgo. Como advierte Gaventa (2006), la participación debe contemplar la habilidad de incidir de manera efectiva y no sólo consulta como forma simbólica. En la misma línea Boaventura de Sousa Santos escribe en 2010 que una profunda democratización exige reconocer saberes populares, liderazgos de las comunidades, y sobre todo el papel de las mujeres y de las organizaciones de comunidades o de base como actores estratégicos frente a las emergencias. De tal manera que, la construcción de resiliencia se deja ver y no se agota tan sólo en la infraestructura; tiene que implicar procesos organizativos, diálogo y corresponsabilidad entre el estado y la comunidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACAPS. (2023). *Informe temático de la frontera norte del Ecuador*. ACAPS.

Arendt, H. (1998). *La condición humana* (R. Gil Novales, Trad.). Paidós.

(Trabajo original publicado en 1958)

Arnstein, S. R. (1969). *A ladder of citizen participation*. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.

<https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Chambers, R. (1997). *Whose reality counts? Putting the first last*. Intermediate Technology Publications.

Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI Editores.

Gaventa, J. (1980). *Power and powerlessness: Quiescence and rebellion in an Appalachian Valley*. University of Illinois Press.

Gaventa, J. (2006). *Finding the spaces for change: A power analysis*. *IDS Bulletin*, 37(6), 23–33. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2006.tb00320.x>

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2023). *Boletín técnico: Pobreza por ingresos y pobreza extrema*. INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2025). *Reporte nacional de indicadores sociales*. INEC.
- Ley Orgánica de Gestión Integral del Riesgo de Desastres [LOGIRD]. (2024). Registro Oficial del Ecuador.
- Ruiz Alencastro, C. (2024). *La vulnerabilidad social en el Ecuador: un análisis de factores asociados en el año 2022* [Trabajo de grado, Universidad Central del Ecuador]. Repositorio Académico.
<https://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/35058>
- Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. (2023). *Reporte de afectaciones por inundaciones 2023*. Gobierno del Ecuador.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030*. Naciones Unidas.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2024). *Global assessment report on disaster risk reduction 2024*. Naciones Unidas.
- Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. En A. Maskrey (Ed.), *Los desastres no son naturales* (pp. 9–50). *La Red / Tercer Mundo Editores*.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davis, I. (2004). *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters* (2ª ed.). *Routledge*.