

Política Pública de Ordenamiento Territorial y su Incidencia en el Desarrollo del Cantón Manta-Ecuador, 2020

Public Policy on Territorial Planning and its Impact on the Development of
the Manta-Ecuador, 2020

Allison Geomayra Pinargote Guerrero

Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Ecuador

allisonpinargote22@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-2181-3209>

Carlos Augusto Moya Joniaux

Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Ecuador

carlos.moya@uleam.edu.ec

 <https://orcid.org/0000-0002-3515-6713>

Revista Economía y Política

Julio – Diciembre 2025

Núm. 42, p. 142-160

Recepción: 29 Noviembre 2024

Aprobación: 04 Junio 2025

Publicado: 30 Julio 2025

DOI: <https://doi.org/10.25097/rep.n42.2025.08>

Como citar: Pinargote Guerrero, A. G. y Moya Joniaux, C. A. (2025). Política pública de ordenamiento territorial y su incidencia en el desarrollo del cantón Manta-Ecuador, 2020. *Revista Economía y Política*, (42), 142-160. <https://doi.org/10.25097/rep.n42.2025.08>

RESUMEN

Este artículo evalúa la política pública de ordenamiento territorial del cantón Manta, Ecuador, a través del análisis de dos componentes clave del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT): el biofísico y el de asentamientos humanos. Se busca determinar en qué medida estas políticas han incidido en la transformación territorial del cantón en los últimos años. Para ello, se utilizó una metodología mixta, basada en el análisis documental, el uso de la Teoría del Cambio como marco analítico y el empleo de datos censales provenientes del INEC (2001, 2010 y 2022) para examinar indicadores poblacionales, de acceso a servicios y desarrollo. Los resultados revelan avances significativos en cobertura de servicios básicos y educación, aunque persisten desafíos como la planificación urbana informal y la infraestructura insuficiente. Se concluye que el PDOT, pese a sus logros parciales, aún requiere mayor coherencia estratégica, participación social e inversión pública sostenida para alcanzar un desarrollo territorial sostenible.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

PALABRAS CLAVE: desarrollo territorial, gobernanza, ordenamiento territorial, planificación, políticas públicas, sostenibilidad.

ABSTRACT

This article analyzes the impact of public land-use policies on the development of the canton of Manta, Ecuador. It highlights territorial planning as a key tool to address challenges such as rapid urbanization, environmental sustainability, and natural resource management. The objective is to evaluate the effectiveness of the Manta Land-Use and Development Plan (PDOT) in addressing local needs. A mixed-methods approach was employed, combining document analysis, the Theory of Change as an analytical framework, and census data from INEC (2001, 2010, and 2022) to examine indicators related to population, service access, and development. The results reveal significant progress in basic services coverage and education, although challenges remain in addressing informal urban planning and inadequate infrastructure. The study concludes that, despite partial achievements, the PDOT still requires greater strategic coherence, social participation, and sustained public investment to achieve sustainable territorial development.

KEYWORDS: territorial development, governance, territorial planning, planning, public policies, sustainability.

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas de ordenamiento territorial son una herramienta esencial en la gestión operativa de los gobiernos para abordar las necesidades y problemáticas locales, estableciendo soluciones efectivas que promuevan el desarrollo equilibrado y sostenible de los territorios. Para Roth (2019) y Aguilar (2019) dichas políticas son instrumentos de los estados modernos que permiten a los gobiernos locales extender sus funciones hacia un desarrollo institucional eficiente. Así mismo, Williner y Martínez (2023), mencionan que las políticas públicas son estrategias que fortalecen las capacidades de los territorios al proporcionar herramientas para enfrentar desafíos como la segregación urbana y el acceso desigual a servicios básicos e infraestructura.

En el contexto de América Latina, y particularmente en Ecuador, el ordenamiento territorial adquiere un rol fundamental en la planificación y el desarrollo, Gonzales (2020), sostiene que dicha acción permite la organización económica, social, ambiental y cultural del territorio, mientras que Carrión et al. (2020), destacan su función en la mitigación de inequidades y conflictos territoriales. El marco normativo, sustentado en la Constitución de la República del Ecuador (2008) y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (2010), otorga a los gobiernos locales la autonomía para desarrollar políticas públicas que atenúen las necesidades de la ciudad. Dicha normativa complementa la Estrategia Territorial Nacional y los lineamientos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Manta 2020 -2035 (PDOT), que orientan los planes de desarrollo y ordenamiento territorial bajo un enfoque descentralizado, para incidir en la sociedad y generar cambios deseables.

El objetivo de este estudio es evaluar la incidencia de la política pública de ordenamiento territorial del cantón Manta en su desarrollo territorial, específicamente a través del análisis de los componentes biofísico y de asentamientos humanos del PDOT (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial) y analizar la eficacia de las políticas implementadas en función de las necesidades y características territoriales del cantón, esta introducción proporciona un marco conceptual y justificación para el estudio, estableciendo la relevancia de la planificación territorial como un pilar fundamental para determinar la capacidad estatal local y su implicación en la provisión de servicios públicos domiciliarios.

La estructura del artículo se organiza en secciones de revisión de literatura, donde se analiza la bibliografía relevante; materiales y métodos, que describe el enfoque y procedimiento de investigación; resultados y discusión, que expone los hallazgos; y, finalmente, conclusiones, donde se sintetizan las implicancias y recomendaciones del estudio.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

Las políticas públicas se conciben como decisiones estratégicas orientadas a satisfacer las necesidades sociales y garantizar derechos, siempre dentro del marco legal de cada nación. Velásquez (2020), las describe como un proceso con permanente flujo de información entre autoridades públicas y las organizaciones sociales, civiles y políticas. Guardamagna y Reyes (2019), subrayan la obligación del Estado de garantizar la participación ciudadana en la creación y evaluación de estas políticas, advirtiendo que, sin mecanismos adecuados de participación de ciudadana para la planificación se corre el riesgo de que la inversión no sea eficaz o no tome en cuenta las necesidades de la población.

La búsqueda de un desarrollo equilibrado y sostenible es un objetivo central en América Latina, donde el concepto de “Buen Vivir” redefine la relación entre la sociedad y el entorno natural, promoviendo una transición hacia un modelo de desarrollo que respete los límites ecológicos y evite la explotación desmedida del territorio Torrens (2020). Williner y Martínez (2023), destacan la necesidad de adaptar las políticas públicas para abordar los problemas de exclusión social y territorial, particularmente en comunidades indígenas y afrodescendientes que enfrentan condiciones de mayor vulnerabilidad. En este sentido, la implementación de políticas de desarrollo debe tomar en cuenta las particularidades culturales y sociales de cada comunidad para asegurar su eficacia y equidad.

Villavicencio et al. (2023), argumentan que los gobiernos locales tienen la responsabilidad fundamental de formular políticas territoriales en concordancia con los planes nacionales, respetando al mismo tiempo la diversidad regional. Sin embargo, como señala Arteaga (2023), la heterogeneidad de recursos y capacidades en cada territorio hace necesario un enfoque flexible y adaptado a las realidades locales, evitando la imposición de políticas homogéneas que podrían resultar ineficaces en contextos diversos.

Ferro et al. (2023), refuerzan esta idea al señalar que los planes y políticas deben ser sensibles a las especificidades locales para asegurar su aplicabilidad y éxito en el largo plazo. Así mismo, Rodríguez y Párraga (2023) coinciden en que un adecuado control interno y una gestión de recursos efectiva son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos locales,

estos destacan que el ordenamiento territorial bien estructurado puede potenciar el desarrollo, maximizando el impacto de las políticas públicas y permitiendo que respondan a las necesidades específicas de la región.

Según Torres y Hernández (2022), el ordenamiento territorial efectivo debe incluir medidas que anticipen y mitiguen problemas propios de cada región, por lo que, en la planificación estratégica y la gestión efectiva de recursos, las políticas de ordenamiento territorial deben incorporar un enfoque específico a las necesidades de cada provincia o cantón. Estas políticas, por tanto, deben promover sistemas territoriales resilientes que se adapten a las condiciones y realidades cambiantes de cada localidad, minimizando los riesgos asociados a sus particularidades, generando proyectos para la construcción de infraestructura adaptable, uso racional y sobre todo contextualizado de recursos.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022), las dimensiones económica y social tienen directa relación con la carencia de acceso a los servicios domiciliarios, debido a problemas de asequibilidad o porque no existe infraestructura para ello. Según la ONU-Habitat (2017), señala como fundamentales para la vida humana a elementos como el agua para el consumo humano, energía para la cocción, iluminación, calefacción, saneamiento. De acuerdo con Cedeño y Jara (2019), el Estado en sus diferentes niveles es responsable de proveer servicios públicos, como agua potable, energía eléctrica, alcantarillado, y manejo de desechos sólidos.

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Manta (2021a), presenta la propuesta del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Manta 2020 -2035 (PDOT), en el que buscaron entender y atender los problemas persistentes identificados en la ciudad, con la participación de actores clave, proponiendo un conjunto de iniciativas agrupadas en cinco componentes para dar respuestas efectivas a las demandas económicas, sociales, culturales, ambientales, de infraestructura y de espacios públicos.

Para abordar esta problemática existen diversas teorías, sin embargo, una de las que mejor se aproxima a esta realidad es la Teoría del Cambio que presenta de manera nítida y esquemática toda la lógica de intervención de cualquier instrumento del desarrollo, debido que enfatiza especialmente en sus cadenas causales. De acuerdo con Rojas (2019), se definen inicialmente los objetivos principales a largo plazo, concebidos como escenarios de éxito, y luego se traza retrospectivamente la ruta de transformación social, identificando los cambios necesarios para alcanzarlos.

Weiss y Connell (1995) dio notoriedad al concepto de "Teoría del Cambio", definiéndolo como un enfoque para explicar los supuestos que sustentan tanto las etapas intermedias que llevan a la consecución de un objetivo a largo plazo como la relación entre las actividades de un programa y los resultados que se generan en cada fase del proceso. Este modelo asume que, para alcanzar un desarrollo equilibrado y adaptativo, es necesario según Valters et al (2019), implementar una serie de intervenciones estratégicas que conduzcan a cambios específicos en el uso del suelo, la gestión de recursos y la infraestructura.

Brown y Dillard (2021), mencionan que dicha teoría propone primero, que se plantean resultados a corto plazo, como la identificación de zonas vulnerables y el diseño de planes de

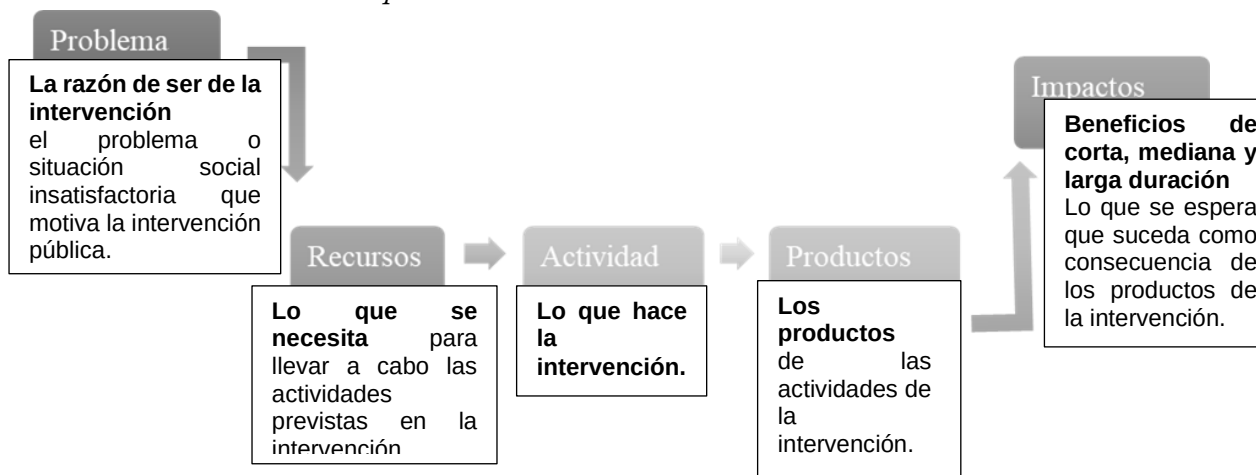
acción que integren a la comunidad en la toma de decisiones. A mediano plazo, de acuerdo con Rogers y Macfarlane (2020), se espera que estas intervenciones contribuyan a la construcción de una infraestructura resiliente y adaptable que responda a las características y riesgos específicos de cada región. Posteriormente, a largo plazo, el objetivo es establecer un sistema de gobierno local que garantice el uso racional de los recursos y la protección del entorno, fomentando un desarrollo sostenible y justo, este proceso implica suposiciones clave, como la necesidad de contar con un apoyo político constante, recursos financieros suficientes y un marco normativo que respalde estas acciones (Wong y Mason, 2021).

Desde esta perspectiva, la Teoría del Cambio no solo representa un marco metodológico, sino que permite examinar críticamente los procesos de implementación de las políticas públicas, identificando no solo las relaciones causales esperadas sino también las fallas estructurales entre recursos, actividades y resultados. Este modelo resulta especialmente útil para evaluar la coherencia interna de los PDOT y la alineación entre los objetivos estratégicos y los resultados obtenidos en contextos municipales con alta complejidad territorial, como Manta.

La Teoría del Cambio proporciona un enfoque eficaz para comprender cómo las acciones generan los resultados necesarios para impulsar el cambio social, siendo una herramienta valiosa en la planificación de proyectos. Esta metodología permite visualizar y comprender mejor la relación causal entre las acciones y su impacto, además de establecer procesos adecuados para la evaluación. En efecto, ayuda a determinar el punto de partida de una intervención, las acciones a realizar, la forma en que se llevarán a cabo y el propósito final. Al aplicarla en una intervención social, es fundamental definir con claridad el objetivo y el propósito último a alcanzar, centrándose en el análisis y solución de las causas subyacentes que dificultan el cambio social. Entre sus beneficios, destaca su capacidad para facilitar la construcción de indicadores en las distintas fases del ciclo de planificación, organizar ideas, formular preguntas de evaluación y establecer mecanismos para medir respuestas. Además, permite desglosar los supuestos implícitos en los modelos de desarrollo y en los programas diseñados para su implementación. La Figura 1 ilustra el modelo de dicha teoría.

Figura 1

Modelo de Teoría de Cambio para la Intervención Pública



Nota. Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (2020).

La Teoría del Cambio enfatiza en las cadenas causales que explican cómo una intervención genera transformaciones en el tiempo. Según Rojas (2019), este enfoque inicia con la definición de los objetivos a largo plazo y, a partir de ellos, se identifican los cambios necesarios en cada etapa para alcanzarlos. En este sentido, el diagrama presentado sigue este mismo principio:

1. Problema: Define la situación que motiva la intervención, alineado con la necesidad de identificar desafíos estructurales (Brown y Dillard, 2021).
2. Recursos: Corresponde a los insumos necesarios, en línea con Valters et al. (2019), quienes enfatizan la importancia del respaldo financiero y normativo.
3. Actividad: Son las acciones implementadas, coherentes con la planificación estratégica mencionada por Rogers y Macfarlane (2020).
4. Productos: Reflejan los resultados inmediatos, siguiendo el enfoque de Weiss y Connell (1995) sobre efectos intermedios en la transformación social.
5. Impactos: Representan los cambios a largo plazo, en sintonía con Wong y Mason (2021), quienes destacan la importancia de garantizar sostenibilidad y apoyo institucional.

3. MATERIALES Y MÉTODOS

El presente estudio se llevó a cabo bajo un enfoque cualitativo, con un diseño no experimental y de corte transversal, permitiendo un análisis detallado del contexto territorial del cantón Manta. Se abordó la evaluación de las políticas públicas de ordenamiento territorial, tomando como referencia el Plan de Desarrollo del Cantón Manta 2021 y el Plan de Ordenamiento Territorial 2022-2035. Para ello, se realizó una revisión de literatura académica y un análisis de datos censales, con el objetivo de comprender la distribución de la población y su acceso a servicios públicos domiciliarios. La evaluación integró el análisis del componente biofísico y de asentamientos humanos identificados en el PDOT.

Aunque el enfoque general de este estudio es cualitativo, la aplicación de análisis de regresión tiene una intención descriptiva y exploratoria, más que predictiva, y no busca establecer relaciones de causalidad estadística directa. Se utilizó con el fin de observar correlaciones entre la evolución demográfica y el acceso a servicios básicos, enmarcado dentro de un análisis interpretativo que responde a la lógica de la Teoría del Cambio. En este sentido, el trabajo se ubica más en el terreno del análisis estructural y funcional de las políticas públicas, y no en una evaluación experimental formal.

La selección de los componentes biofísico y de asentamientos humanos responde a su relevancia directa en los procesos de expansión urbana, gestión ambiental y acceso a servicios básicos, que son los ejes más afectados por las dinámicas territoriales recientes del cantón Manta. Si bien el PDOT contempla otros componentes como el económico-productivo, sociocultural y político-institucional, su análisis integral requeriría un enfoque más amplio y profundidad que exceden el objetivo de este estudio. Por ello, se optó por centrar el análisis en

aquellos componentes con mayor incidencia territorial observable y que permiten aplicar de forma coherente la lógica causal de la Teoría del Cambio.

En términos metodológicos, se aplicó un análisis de regresión a través del software JAMOVI 2.3.28, complementado con una estimación de datos censales basada en la variación demográfica de los años 2001, 2010 y 2022, proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2017). Aunque el enfoque principal es cualitativo, la integración de herramientas estadísticas permitió fortalecer la interpretación de los datos. Esta perspectiva metodológica contribuyó a una evaluación más precisa de las dinámicas territoriales, facilitando la identificación de tendencias en el uso del suelo, expansión urbana y acceso a infraestructura básica, elementos esenciales para la toma de decisiones en planificación territorial.

El análisis se sustentó en la Teoría del Cambio (TdC), que, según el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (2020), es un marco conceptual ampliamente utilizado para la evaluación de políticas públicas. Esta metodología permite establecer una estructura lógica de intervención, detallando la identificación de problemas, la asignación de recursos, la ejecución de actividades y la medición del impacto esperado.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El análisis de los resultados parte de una lectura estructural de los componentes seleccionados del PDOT, utilizando la Teoría del Cambio como eje interpretativo. Esto implica no solo describir los problemas diagnosticados y las políticas formuladas, sino también examinar la lógica subyacente entre los recursos disponibles, las actividades propuestas, los productos esperados y los impactos proyectados. En ese marco, se observa cómo cada componente refleja una cadena causal distinta y cómo ciertas debilidades en su diseño o implementación afectan la eficacia global de la política pública territorial.

El PDOT Manta 2020-2035, se sustenta bajo los lineamientos propuestos por el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Gobierno de la Administración Municipal. Además, para su realización se tienen en consideración los objetivos-metas de la Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es preciso indicar que este instrumento de planificación es necesario e importante para proyectar el desarrollo integral del cantón, por ello el PDOT aborda de manera sintetizada las carencias, deficiencias y potencialidades del cantón a partir de componentes.

Los elementos establecidos dentro de la estructura del PDOT son; biofísico, económico y productivo, sociocultural, asentamientos humanos y político institucional. Cada uno de ellos permite identificar los problemas del territorio de forma compendiada. De esta manera, generar articuladamente objetivos estratégicos, definir políticas, y estrategias sectoriales que comprendan la visión del desarrollo del cantón Manta. Respecto al componente biofísico se establecen las siguientes políticas:

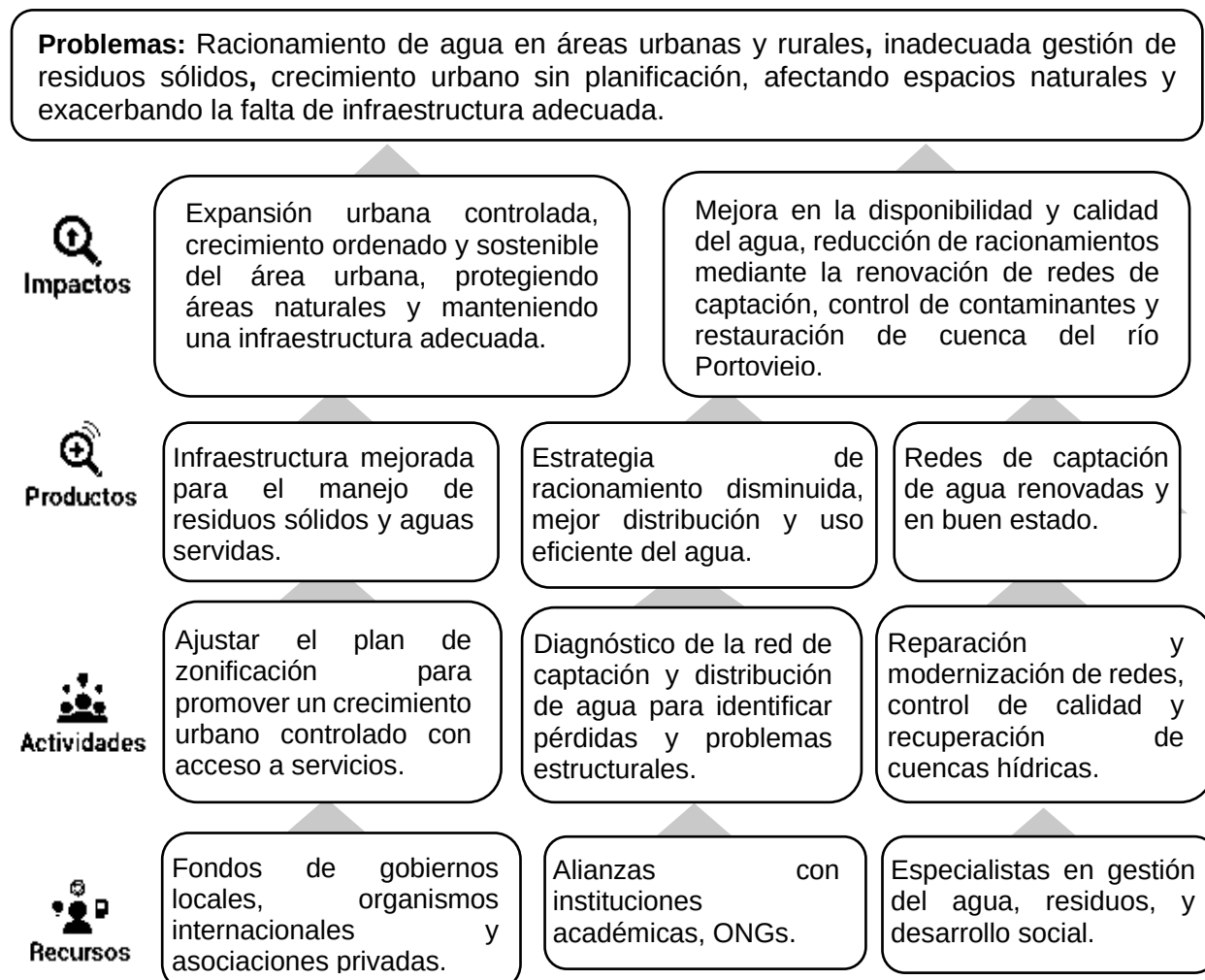
Tabla 1*Políticas del Componente Biofísico del PDOT*

Política 1	Garantizar la conservación y recuperación de las áreas naturales y la planificación sostenible del paisaje, reduciendo la pérdida de biodiversidad y asegurando sus servicios ecosistémicos.
Política 2	Promover un ambiente sano y sustentable.
Política 3	Garantizar para las actuales y futuras generaciones el disponer de agua en cantidad y calidad, de acuerdo a parámetros de sustentabilidad.
Política 4	Impulsar una cultura de gestión integral de riesgos que disminuya la vulnerabilidad y garantice a la ciudadanía la prevención, la respuesta y atención a todo tipo de emergencias y desastres originados por causas naturales, antrópicas o vinculadas con el cambio climático.
Política 5	Mejorar la gestión de riesgos y fortalecer la institucionalidad de la gobernanza del riesgo y el desarrollo planificado del territorio.

Nota. PDOT cantón Manta, 2022-2035 (Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Manta, 2021b).

En contexto, se destaca que el territorio del cantón Manta se caracteriza por un extenso relieve costero, acantilados y ríos, con una zona urbana en expansión descontrolada e inadecuado manejo de recursos como el agua y residuos sólidos. La situación de la gestión del agua presenta varias problemáticas significativas que afectan la disponibilidad y calidad del recurso, debido a la pérdida de agua no contabilizada por el mal estado de las redes de captación y el uso no registrado. En efecto, se provocan racionamientos en áreas urbanas y rurales por el negligente manejo de la cuenca del río Portoviejo, ya que la calidad del agua no es la mejor por la contaminación, deforestación, uso de pesticidas y metales pesados.

Es por ello, que los principales problemas evidenciados por la comunidad se relacionan con la contaminación ambiental y acumulación de residuos en calles y quebradas, como efecto del manejo ineficiente tratamiento del volumen de aguas servidas que son descargadas al río Manta. La propuesta de política pública considera como estrategia institucionalizar y transversalizar la gestión ambiental y la aplicación de un sistema robusto de monitoreo para asegurar el control efectivo de la gestión ambiental, crecimiento de la urbe y protección de los espacios naturales. La promoción de la participación comunitaria y la consolidación de alianzas con la industria para mejorar los procesos productivos, promoviendo tecnología más limpias y aprovechamiento de residuos.

Figura 2*Lógica Causal de Políticas del Componente Biofísico*

Nota. PDOT cantón Manta, 2022-2035 (Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Manta, 2021b).

El esquema de teoría de cambio presentado destaca una planificación integral para abordar problemas ambientales y urbanos en el cantón Manta, con énfasis en la gestión del agua, residuos sólidos y crecimiento urbano controlado. Sin embargo, aunque identifica impactos y productos clave, el éxito de estas iniciativas dependerá de una implementación rigurosa y del compromiso sostenido de las instituciones y la comunidad.

En lo que concierne al componente de asentamientos humanos, la planificación del desarrollo territorial busca responder a los retos de crecimiento urbano acelerado y necesidades de infraestructura que enfrentan el cantón. Con un enfoque en la integración funcional y normativa, este plan tiene como objetivo construir una estructura urbana policéntrica, equilibrada y sostenible que no solo promueva el desarrollo económico, sino que también asegure una alta calidad de vida para sus habitantes. Entre sus prioridades, se destacan la expansión ordenada de áreas residenciales y comerciales, el acceso universal a servicios básicos como agua potable y saneamiento, y la preservación de espacios públicos y áreas naturales, con el fin de construir un entorno seguro, inclusivo y ambientalmente responsable.

Tabla 2*Políticas del Componente de Asentamientos Humanos del PDOT*

Política 1	Promover la integración funcional y normativa del área conurbada Manta – Montecristi – Jaramijó.
Política 2	Promover una estructura funcional policéntrica, ordenada, segura y equilibrada social y territorialmente, que provea infraestructura de soporte al desarrollo económico y que estimule la provisión de diversas opciones de vivienda adecuada, segura, asequible y accesible.
Política 3	Propiciar una estructura urbanística que brinde soporte a las funciones ambientales y ecológicas de las áreas urbanas y rurales, garantizando el acceso universal al espacio público, áreas verdes y playas.
Política 4	Garantizar el acceso a los servicios básico de agua potable y alcantarillado en todo el cantón.
Política 5	Reducir la generación y la cantidad de residuos sólidos destinados a la disposición final y fomentar su valorización y comercialización, a fin de lograr un manejo sustentable y prevenir y reducir los riesgos para la salud y el ambiente.
Política 6	Promover la dotación de servicios de telecomunicaciones (internet y telefonía celular) en sectores periféricos de la ciudad.
Política 7	Garantizar la movilidad segura de bienes y personas privilegiando el transporte público limpio y alternativo y potenciando la conectividad cantonal.

Nota. PDOT cantón Manta, 2022-2035 (Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Manta, 2021b).

La población de Manta representa el 16,70% de los habitantes de la provincia de Manabí e integra un continuo urbano con los cantones de Montecristi y Jaramijó, sustentando por una infraestructura transporte de escala regional que incluye el puerto, aeropuerto, terminal y red vial que conecta la ciudad con regiones nacionales y escala internacional. Manta presenta también limitaciones que tienen que ver con el crecimiento urbano expansivo, el déficit de cobertura de servicios básicos, pérdida de áreas verdes y mantenimiento de espacios públicos.

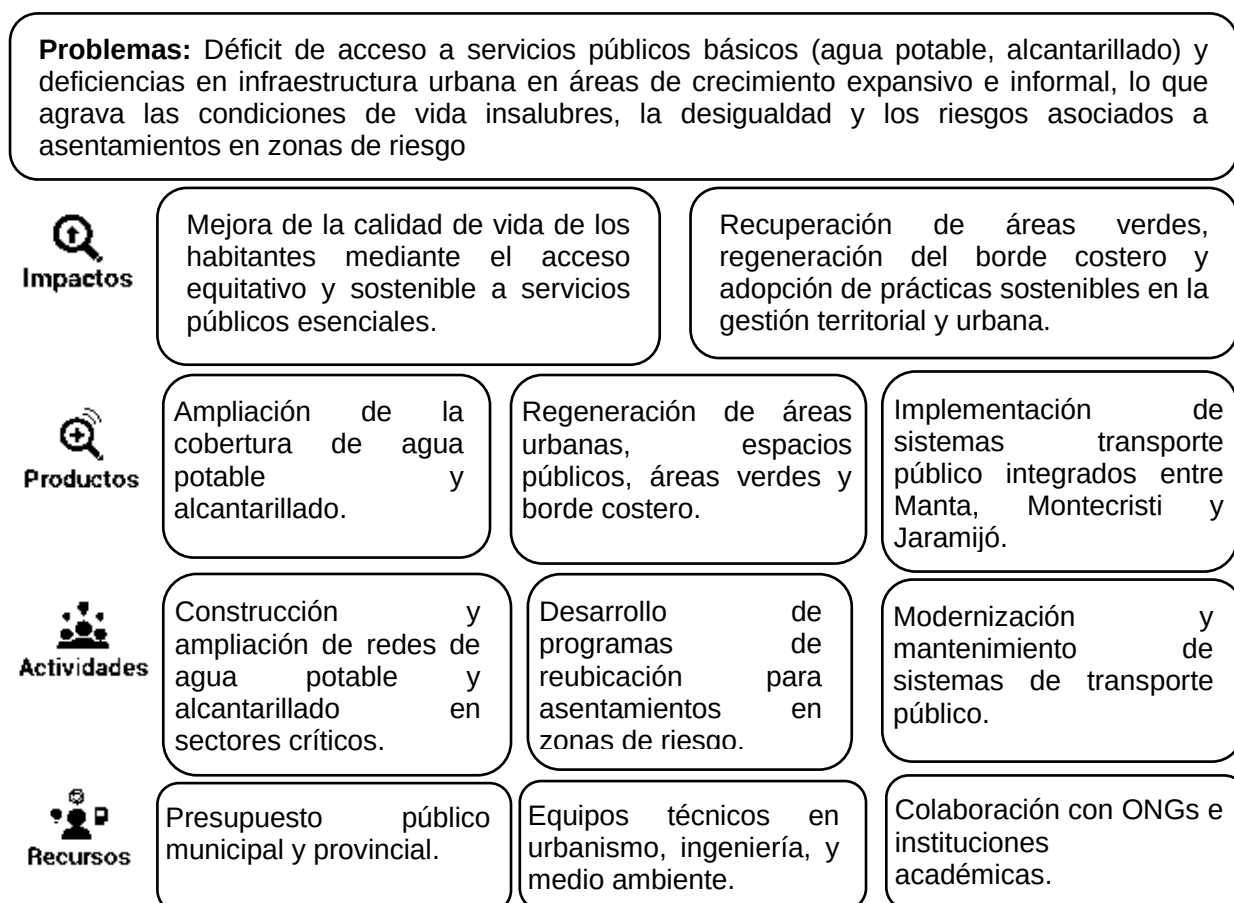
El crecimiento urbano de Manta, de acuerdo a información del PDOT determina que existen asentamientos informales y la población presenta déficit de viviendas debido que están fuera del límite urbano y están en zonas de riesgo. La planificación del cantón se centra en ordenar el desarrollo y el crecimiento urbanístico de forma sostenible, equitativa y segura, garantizando a los habitantes acceso a servicios y potenciar el desarrollo económico. Contemplar la conurbación entre Manta, Montecristi y Jaramijó, pretende integrar sus dinámicas sociales, económicas y territoriales, además mejorar la movilidad inter cantonal,

asegurar la conectividad y continuidad vial bajo normativas ambientales urbana de uso, ocupación y gestión territorial.

Así también, la propuesta de recuperar y mejorar el acceso a las playas, regenerar el borde costero y en efecto fomentar el desarrollo sostenible equilibrado con la promoción, se alinea con las políticas públicas detalladas, debido que, el interés se centra en propiciar una estructura urbanística que considere acciones ecológicas. La provisión de servicios públicos de agua potable y alcantarillado es fundamental para garantizar el bienestar y la salud pública, especialmente en áreas donde el crecimiento urbano ha superado la capacidad de los sistemas existentes. En este contexto, la falta de acceso equitativo a estos servicios básicos no solo incrementa las brechas de desigualdad, sino que también expone a sectores vulnerables a riesgos de enfermedades y condiciones de vida insalubres.

Figura 3

Cadena de Intervención del Componente Asentamientos Humanos



Nota. PDOT cantón Manta, 2022-2035 (Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Manta, 2021b).

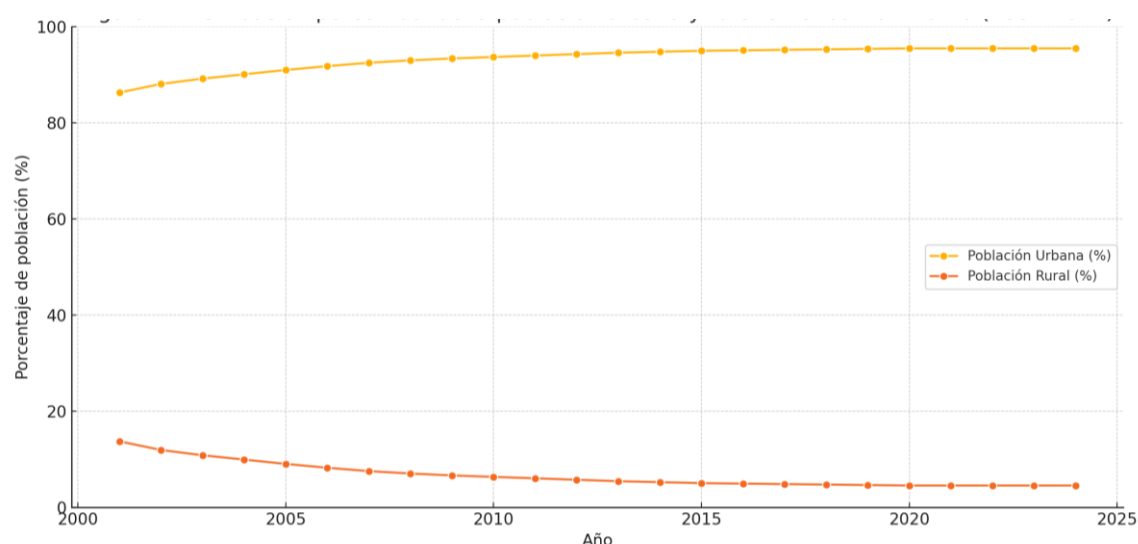
Para enfrentar estos desafíos, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) establece metas ambiciosas orientadas hacia un modelo de desarrollo sostenible y resiliente. Entre estas metas, se destaca la implementación de un enfoque de economía circular que

optimice el uso y reutilización de recursos, contribuyendo a la reducción de desechos y la eficiencia en el manejo de residuos líquidos. En este sentido, se proyecta la construcción de un emisario submarino como sistema de disposición final de aguas residuales, con el propósito de reducir la carga contaminante sobre los ríos y playas, y así proteger los recursos hídricos y ecosistemas costeros.

Luego del análisis descriptivo de las políticas públicas por componente, se presentan en función a aquellos indicadores del cantón Manta que incluyen aspectos como la distribución de la población urbana y rural para mostrar la distribución de la población en el cantón, indicando el crecimiento poblacional, niveles de pobreza y tasas de escolaridad como aspectos considerados en el componente biofísico. Así también, respecto al componente de asentamientos humanos se detallan indicadores de acceso a servicios esenciales como electricidad, agua potable y recolección de basura, que permiten comprender mejor la situación actual del territorio y el impacto de las políticas de ordenamiento territorial implementadas.

Figura 4

Distribución Porcentual de la Población Urbana y Rural en el Cantón Manta (2001-2024)



Nota. INEC (2024).

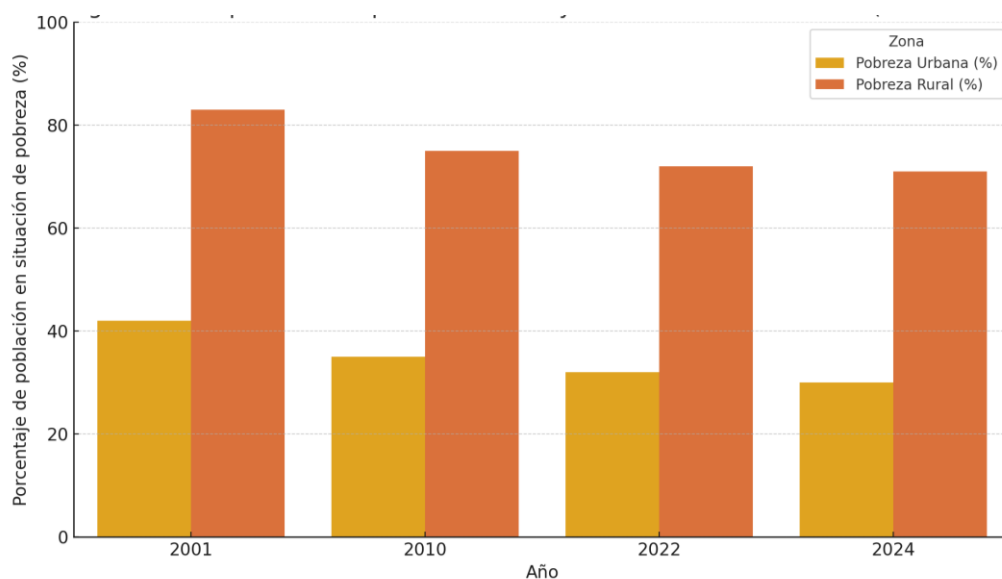
La distribución de la población en el cantón Manta evidencia una marcada tendencia hacia la urbanización. Desde el año 2001, la proporción de la población urbana ha experimentado un incremento sostenido, alcanzando un pico en 2010 y estabilizándose alrededor del 95,5% en los años recientes. Por el contrario, la población rural ha mostrado una disminución continua, situándose en un 4,5% en 2024.

Esta tendencia refleja el desplazamiento de la población hacia áreas urbanas, motivado probablemente por la concentración de oportunidades de empleo, servicios básicos y mejores condiciones de vida en estas zonas. Además, la estabilización de ambos porcentajes en los últimos años podría indicar un límite en la migración interna, o un equilibrio entre el crecimiento urbano y rural debido a políticas de desarrollo territorial más equilibradas.

Con base a la comparación entre la pobreza, las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en áreas rurales y urbanas y la evolución de la tasa de alfabetización en el cantón Manta, se observa una disminución gradual de la pobreza en ambas zonas, destacándose una mayor reducción en las áreas rurales, donde la pobreza baja del 71% al 83%, mientras que en las áreas urbanas se mantiene en torno al 30%-40%. Esto sugiere una mejora en las condiciones de vida en el ámbito rural, probablemente debido a intervenciones focalizadas.

Figura 5

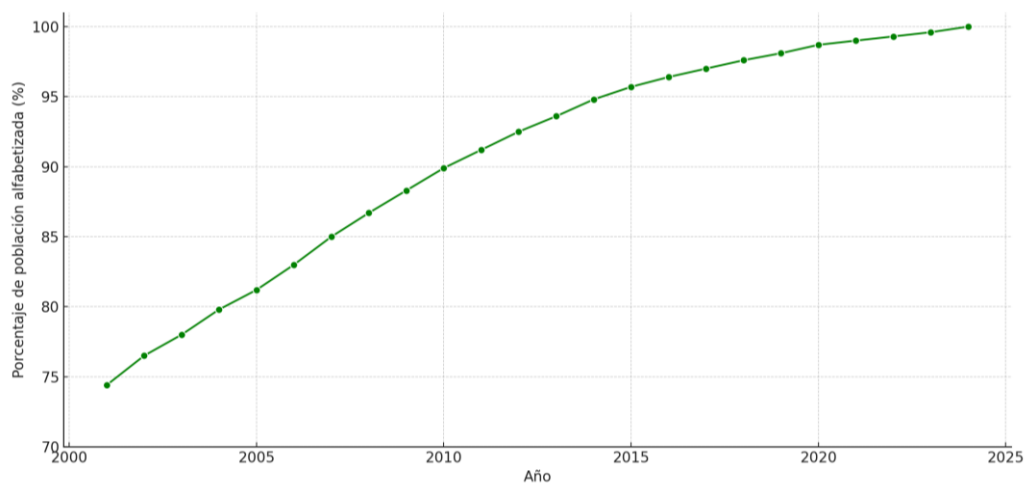
Comparación de Pobreza Urbana y Rural en el Cantón Manta (2001-2024)



Nota. INEC (2024).

Figura 6

Evolución de la Tasa de Alfabetización en el Cantón Manta (2001-2024)



Nota. INEC (2024).

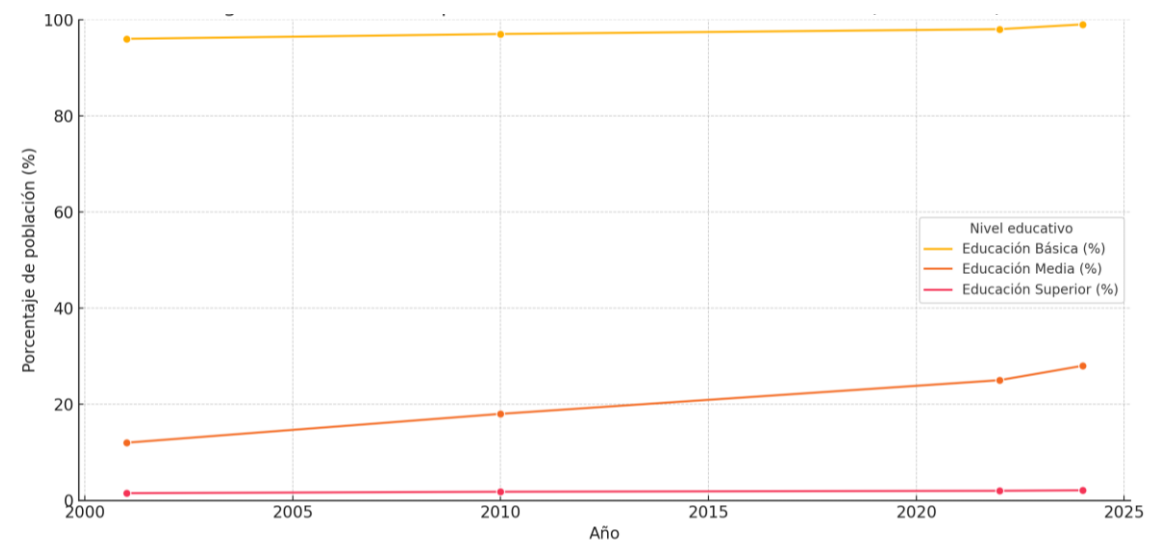
Además, se muestra un crecimiento constante de la tasa de alfabetización, que pasa de 7,44% en 2001 a un notable 100% en 2024. Este progreso en la alfabetización está relacionado con políticas educativas efectivas y un mejor acceso a la educación, lo que a su vez contribuye al desarrollo social y económico del cantón. Así también implica un aumento sostenido en la tasa de escolaridad en el cantón Manta desde 2001 hasta 2024.

Este incremento refleja un mayor acceso y permanencia de la población en el sistema educativo, lo cual es un indicativo positivo del fortalecimiento de las políticas educativas en la región. La tendencia revela también un compromiso continuo con la educación, lo que contribuye al desarrollo socioeconómico del cantón al preparar a una mayor proporción de la población con habilidades y conocimientos básicos necesarios para integrarse de manera efectiva en el mercado laboral y en la sociedad.

No obstante, la distribución porcentual de la población del cantón Manta según su nivel educativo: básica, media y superior, a lo largo de los años. Se observa que la educación básica ha mantenido una cobertura casi universal cercana al 98%-99%, lo que refleja un fuerte acceso a la educación primaria. En contraste, la educación media ha experimentado un crecimiento gradual, alcanzando el 28% en los años recientes, mientras que la educación superior se mantiene estable en torno al 2%. Estos datos sugieren que, aunque el acceso a la educación básica es casi total, existen desafíos para incrementar la participación en niveles educativos superiores, lo que podría limitar el desarrollo de habilidades avanzadas en la población.

Figura 7

Distribución por Nivel Educativo en el Cantón Manta (2001-2024)



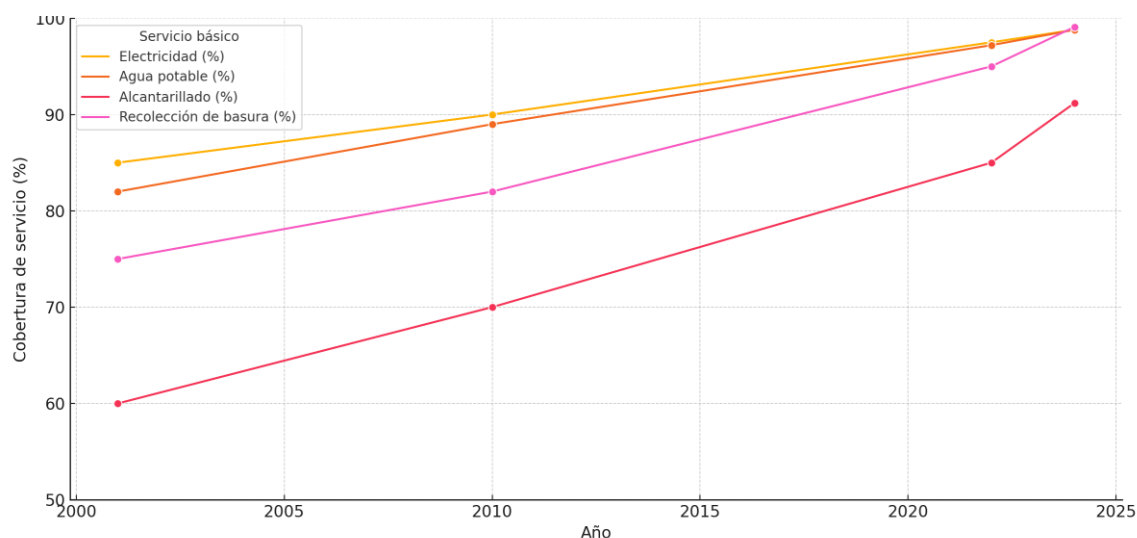
Nota. INEC (2024).

En lo que concierne al acceso a servicios básicos en el cantón Manta, incluyendo electricidad, agua potable, alcantarillado y recolección de basura, desde 2001 hasta 2024. Se observa una evolución sostenida en la cobertura de todos los servicios, alcanzando casi la universalidad en electricidad y agua potable, con niveles de 98.8% y 98.8% respectivamente en 2024. La recolección de basura también muestra un crecimiento continuo, superando el

99% en los últimos años, lo cual indica un avance significativo en la gestión de residuos. Sin embargo, el alcantarillado, aunque ha mejorado, mantiene una cobertura relativamente más baja en comparación con otros servicios, situándose en 91,2% en 2024. Estos incrementos reflejan un esfuerzo por parte de las autoridades locales para mejorar la infraestructura básica, lo cual es fundamental para la calidad de vida y el desarrollo sostenible del cantón.

Figura 8

Evolución del Acceso a Servicios Básicos en el Cantón Manta (2001-2024)



Nota. INEC (2024).

5. CONCLUSIONES

El presente estudio permite sostener que el modelo de la Teoría del Cambio representa una herramienta válida para analizar la estructura, coherencia y resultados de la política pública de ordenamiento territorial en contextos locales. Su aplicación en el caso del PDOT de Manta permitió evidenciar cómo los componentes biofísicos y de asentamientos humanos presentan avances importantes en cobertura de servicios y acceso a infraestructura, pero también reflejan limitaciones derivadas de una implementación parcial, escasa articulación interinstitucional y ausencia de seguimiento sistemático. Este modelo confirmó los puntos de ruptura en la cadena de intervención, como la débil conexión entre actividades y productos o la ausencia de indicadores de impacto a largo plazo.

Este desplazamiento puede atribuirse a la concentración de oportunidades laborales y de servicios básicos en las áreas urbanas, lo que resulta atractivo para las personas que buscan mejorar su calidad de vida. Esta tendencia plantea la necesidad de una planificación territorial equilibrada que no solo apoye el crecimiento urbano, sino que también fortalezca las áreas rurales. Los datos indican una disminución gradual de la pobreza NBI, tanto en áreas urbanas como rurales, en el período de análisis. La pobreza rural ha mostrado una reducción significativa, lo que demuestra un esfuerzo considerable en mejorar las condiciones de vida en estas zonas. En áreas urbanas, la pobreza ha permanecido más estable, pero con una reducción

progresiva. Este progreso sugiere que las políticas de desarrollo han tenido un impacto positivo, particularmente en las zonas rurales, donde se han implementado programas de apoyo social y económico. Sin embargo, el nivel de pobreza sigue siendo elevado en comparación con las áreas urbanas, lo que indica que aún se requieren intervenciones más focalizadas para garantizar una reducción de la pobreza a largo plazo.

La tasa de escolaridad en el cantón ha aumentado de manera significativa durante el período de estudio, reflejando un logro notable en el acceso a la educación básica. Asimismo, la tasa de alfabetización ha alcanzado valores cercanos al 100%. Sin embargo, la participación en niveles educativos superiores presenta retos: la educación media ha mostrado un crecimiento considerable, mientras que la educación superior ha mantenido una tendencia estable y baja. Aunque se han logrado grandes avances en la cobertura educativa, estos datos sugieren que es necesario seguir promoviendo la educación secundaria y superior para preparar a la población con habilidades avanzadas que contribuyan al desarrollo económico y social de la región.

El acceso a servicios básicos ha mostrado mejoras significativas en el período establecido en el PDOT. La cobertura de electricidad y agua potable ha alcanzado niveles superiores al 98%, mientras que la recolección de basura ha superado el 99%, evidenciando un progreso considerable en la gestión de residuos y saneamiento. Sin embargo, el servicio de alcantarillado, aunque mejorado, aún es limitado en comparación con otros servicios, alcanzando alrededor del 91%. Estos incrementos reflejan el compromiso de las autoridades locales para mejorar la infraestructura básica, pero también subrayan la necesidad de continuar desarrollando la infraestructura de alcantarillado para prevenir problemas de salud pública y reducir las disparidades en el acceso a servicios.

La implementación de políticas públicas de ordenamiento territorial en el cantón Manta ha tenido un impacto positivo en la sostenibilidad y el desarrollo equilibrado del territorio. La adopción de políticas que promuevan la conservación ambiental, la gestión sostenible de los recursos hídricos y el uso de tecnologías limpias ha contribuido a la protección de los ecosistemas locales y la reducción de la contaminación. No obstante, persisten desafíos, como la falta de coordinación interinstitucional y la necesidad de financiamiento para asegurar la implementación efectiva de las políticas. La participación de todos los actores locales, incluyendo la comunidad y el sector privado, será fundamental para consolidar un modelo de desarrollo que promueva la sostenibilidad ambiental, social y económica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de Políticas Públicas. *Opera*, 25, 11-25. <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/7017262.pdf>
- Arteaga, C. (2023). El ordenamiento territorial como proceso de planificación y gobernanza. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7 (2), 10667-10688. <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/download/6154/9337/>

- Brown, M., & Dillard, J. (2021). A Theory of Change approach to land-use planning for resilient communities. *Journal of Environmental Planning and Management*, 64(4), 713–727. <https://doi.org/10.1080/09640568.2021.1874567>
- Carrión, A., Vieyra, A., Arenas, F. y Alvarado, V. (2020). Políticas y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina. *Revista de Geografía Norte Grande*, 77, 5-10. <https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n77/0718-3402-rgeong-77-5.pdf>
- Cedeño, J. y Jara, I. (2019). Los servicios públicos domiciliarios en Ecuador: Recopilación y análisis de documentos relacionados. *Sathiti: Sembrador*, 14(1), 144-158. <https://revistasdigitales.upec.edu.ec/index.php/sathiri/article/view/724/2343>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). (2010). Registro Oficial, Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Los servicios básicos de agua potable y electricidad como sectores clave para la recuperación transformadora en América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/enfoques/servicios-basicos-agua-potable-electricidad-como-sectores-clave-la-recuperacion>
- Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE). (2015). *Desarrollo territorial en Ecuador: Situación actual y perspectivas*. <http://www.congope.gob.ec/wp-content/uploads/2016/07/Desarrollo-Territorial-.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial, Suplemento 449, 20 de octubre de 2008.
- Ferro, S., Agustín, S., Mariano, R. y Lujan, R. (2023). Procesos de planificación territorial para el desarrollo y los ODS: Comparación de procesos locales en la Pampa, Argentina. *Eutopia*, 23, 124-145. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/download/5902/4481/26967>
- Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Manta. (2021a). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Manta 2020 - 2035 (PDOT)*. https://manta.gob.ec/db/PDOT/pdot2021/FASE_2_PROPUESTA_2/revisionFASE_2_PROPUESTA_PDOT_MANTA2020.pdf
- Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Manta. (2021b). *Políticas del componente biofísico del PDOTb*.
- Gonzales, R. (2020). Ordenamiento territorial en el contexto ecuatoriano: Avances y desafíos. *Revista de Estudios Territoriales*, 12(1), 45-62.
- Guardamagna, M. y Reyes, M. (2019) El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio. *Economía, Sociedad y Territorio*, 19(59), 1003-1033. <https://doi.org/10.22136/est20191284>

- Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas. (2020). *Evaluación de políticas públicas*. Secretaría de estado de función pública. <https://funcionpublica.digital.gob.es/evaluacion-politicas-publicas.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2017). *Plan de desarrollo estadístico para el reporte de los indicadores de los ODS*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web_inec/Bibliotecas/Libros/PLAN_DESARROLLO_ESTAD_para_el_reporte_TOMO_1.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2024). *Base de datos estadísticos*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/>
- James, A., Patterson, T., & Thompson, S. (2020). Building resilient infrastructure: Applying Theory of Change to regional planning. *Infrastructure and Society*, 3(2), 112–134. <https://doi.org/10.1016/j.infrasoc.2020.05.002>
- ONU-Habitat. (2021). *La Nueva Agenda Urbana*. <https://onu-habitat.org/images/Publicaciones/Nueva-Agenda-Urbana-Ilustrada.pdf>
- Rodríguez, F. y Párraga, F. (2023). Plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Manta y su incidencia con la realidad local. *Pro Sciences: Revista De Producción, Ciencias e Investigación*, 6(46), 146–156. <https://journalprosciences.com/index.php/ps/article/view/633>
- Rogers, P., & Macfarlane, B. (2020). Adaptive governance and Theory of Change in land-use policy. *Land Use Policy*, 96, 104694. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104694>
- Rojas, M., Changala, R., Castañeda, C., García, C., Barahona, M. y Quirós, M. (2019). *Teoría del cambio en la evaluación de proyectos de cooperación internacional* (Cuadernos FLACSO, 168). FLACSO Costa Rica. https://www.flacso.ac.cr/images/cuadernos/ccs_168.pdf
- Roth, A. (2019). Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica. *Estudios de la Gestión: Revista Internacional de Administración*, (5), 223-229. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/eg/article/download/1207/1125>
- Secretaria Nacional de Planificación. (2023). *Guía para la formulación/actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOT Proceso 2023 –2027*. www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2023/06/PDOT-ACUERDO-Nro.-SNP-SNP-2023-0049-A.pdf
- Torrens, J. (2020). Políticas públicas de desarrollo territorial rural: Instrumentos para enfrentar la crisis. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (18), 11-28. <https://doi.org/10.17141/eutopia.18.2020.4663>
- Torres, L., y Hernández, M. (2022). Resiliencia y adaptabilidad en políticas de ordenamiento territorial ante desastres locales. *Revista de Gestión Ambiental y Desarrollo Territorial*, 15(2), 45-67.

- Valters, C., Cummings, C., & Nixon, H. (2019). Putting Theory of Change into practice for sustainable development. *Development in Practice*, 29(7), 899–910. <https://doi.org/10.1080/09614524.2019.1645332>
- Velásquez, S. (2020). Introducción al estudio de las políticas públicas. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (4), 59–76. <https://doi.org/10.54774/ss.2020.04.04>
- Villavicencio, K., Jaramillo, R. y Yaguache, J. (2023). Loja 2030: Problemáticas y acciones estructurales para el desarrollo sostenible territorial. *Revista Económica*, 11(1), 16-29. <https://revistas.unl.edu.ec/index.php/economica/article/view/1588>
- Weiss, C. H. y Connell, J. P. (1995). Nada tan práctico como una buena teoría: exploración de la evaluación basada en la teoría para iniciativas comunitarias integrales para niños y familias. En: *Nuevos enfoques para evaluar iniciativas comunitarias: conceptos, métodos y contextos* (pp. 65-92). The Aspen Institute.
- Williner, A. y Martínez, M. (2023). *Políticas públicas integrales: Santiago; Cepal*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c99c8133-c0cb-49a1-92d3-08ac8407ba7e/content>
- Wong, T., & Mason, L. (2021). Theory of Change and territorial governance: Building frameworks for sustainable resource management. *Regional Environmental Change*, 21(3), 78.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Código JEL: R58