

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento De Políticas Públicas

Convocatoria 2023 - 2024

Tesina para obtener el título de Especialización En Diseño De Políticas Públicas

PUESTA EN AGENDA Y FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL:
BORDE COSTERO DE PLAYITA MÍA EN MANTA

Cedeño Cevallos Yamel Alejandra

Asesora: Hernández Luis Osmel Alejandro

Lectores: Barrionuevo Mora María De Los Angeles

Quito, septiembre de 2024

Dedicatoria

Para Rubencito, quien llegó a Manta en el 62 y quedó deslumbrado por la belleza del mar de su querida playa de Tarqui. Sin sus anécdotas en su playa, no podría haber encontrado mejor inspiración al escribir esta investigación.

A mi yo del pasado, presente y futuro: esta tesina es un tributo al esfuerzo y perseverancia. Que cada palabra escrita sea un recordatorio de la capacidad obtenida para superar desafíos.

Índice de contenidos

Dedicatoria.....	2
Resumen	6
Agradecimientos	7
Introducción.....	8
Capítulo 1. Marco Analítico	11
1.2. Hipótesis	15
1.3. Problema público en Manta: contaminación de bordes costeros y respuestas políticas.....	16
1.4. Caso de manejo integral de bordes costeros: Plan de Manejo del área nacional de recreación Playas de Villamil	22
Capítulo 2. Análisis de los instrumentos de la política.....	24
2.1. La puesta en agenda para consolidar el problema público identificado	24
2.1.1. Instrumento de agenda: autoridad	24
2.1.2. Instrumento de agenda: organización	25
2.2. La planificación estratégica	27
2.2.1. Instrumento de formulación: Información	27
2.2.2. Instrumento de formulación: organización	29
2.2.3. Instrumento de formulación: tesoro	29
2.3. Análisis de congruencia de la agenda política y herramientas de política pública	
30	
Conclusiones	37
Referencias.....	44
Anexos:	46

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1.1. Mapeo hacia adelante y hacia atrás 13

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Yamel Alejandra Cedeño Cevallos, autor de la tesis titulada “Puesta en Agenda y Formulación de la política pública local: Borde Costero de Playita Mía en Manta.”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre de 2024

YAMEL ALEJANDRA
CEDENO CEVALLOS

Armado digitalmente por
YAMEL ALEJANDRA CEDENO
CEVALLOS
Fecha: 2024.09.08 14:35:38
-05'00'

Firma

Yamel Alejandra Cedeño Cevallos

Resumen

En el contexto de la globalización, la contaminación emerge como un problema complejo de relevancia y amplio debate. Resulta crítico destacar la falta de acción por parte de los responsables de la toma de decisiones a nivel local, especialmente en lo concerniente a la recuperación de los bordes costeros, según lo evidenciado en la presente investigación. Manta, una ciudad situada en la provincia de Manabí, no es ajena a los efectos de la contaminación en sus playas, mayormente urbanas. Esta realidad motivó el análisis de la política local implementada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta (GADMC) desde el cambio de administración política en 2019.

El marco analítico del diseño de políticas públicas permite identificar la causalidad como proceso que vincula las etapas de una agenda política con su resultado político. El estudio aborda dos etapas fundamentales en el diseño de políticas públicas: la inclusión en la agenda y la planificación estratégica. Estos aspectos resultan cruciales para comprender la urgencia por parte de los actores políticos de promover una narrativa ambiental en la ciudad costera. En este sentido, la revisión de las herramientas de política resulta fundamental para comprender el desarrollo de las acciones municipales orientadas a mitigar y gestionar de manera integral la contaminación de los bordes costeros.

Finalmente se realiza un listado con seis recomendaciones, orientadas a lograr una mejor formulación de política local que logre regenerar los bordes costeros en Manta con el objetivo de integrar lo político con lo técnico. Se sugiere principalmente que desde el gobierno local se formule un objetivo de política que se articule a mitigar la contaminación ambiental, como también adaptar los medios y fines de la política que puedan lograr dichos objetivos considerando que se deberá fortalecer capacidades institucionales en materia de política pública y que logrará optimizar los instrumentos de la política en cuestión. También se exhorta a la optimización de la coordinación intersectorial a manera de que se incluya a sectores ciudadanos no considerados anteriormente y finalmente, considerar la constancia de los seguimientos y las evaluaciones internas como externas a la política local.

Agradecimientos

A Gina, sin su apoyo constante y palabras de amor, hoy no podría estar aquí.

A Rubén, su resistencia es mi mejor ejemplo para seguir día a día.

A Elian, me inspiras a ser mejor persona cada día.

A mi familia, los de sangre y de corazón, ustedes reconfortan mis pensamientos en los días más duros. También a mis amigos, quienes alegran cada hora que compartimos.

A mis profesores, por la sabiduría y los consejos compartidos.

A mis mentores, quienes me ayudaron a repensar la política pública y me inspiraron en cada fragmento de esta publicación.

Y a todos aquellos que siempre creen en mí, me apoyan y me dedican palabras de afecto, muchas gracias.

Introducción

La contaminación medio ambiental es una problemática identificada hace muchos años atrás, su importancia depende de la necesidad de los gobiernos en posicionar el tema dentro de la coyuntura nacional e internacional. En el año 2018 el Ecuador se adhiere al cumplimiento de la Agenda 2030 que presentó la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el cual se detallan los objetivos a cumplir entre ellos, la conservación de mares y océanos.

En el Ecuador “a nivel local, varios gobiernos autónomos descentralizados han articulado su planificación para el cumplimiento de la agenda global” (ONU Ecuador 2018). En 2019, en la ciudad de Manta, el exalcalde Agustín Intriago, del Movimiento Mejor Ciudad 107, presentó un plan de trabajo ante el CNE que obtuvo el respaldo de la ciudadanía. Este plan se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU y busca recuperar y mitigar la contaminación de las playas urbanas y rurales para potenciar su uso como ecosistemas turísticos y económicos.

En la actualidad, el diseño de políticas ambientales a nivel local se vuelve imperativa debido a una serie de factores interrelacionados que exigen una acción inmediata y coordinada. En primer lugar, reconocemos que el crecimiento de las ciudades y su expansión han influido en el descuido de los recursos naturales locales y han exacerbado los problemas ambientales, como la contaminación del aire, del agua y del suelo. Estos desafíos, si no se abordan adecuadamente, pueden tener efectos perjudiciales tanto en la salud pública como en la calidad de vida de los ciudadanos locales, así como en la biodiversidad y los ecosistemas.

Además, el cambio climático global representa una amenaza cada vez más urgente que requiere respuestas a nivel local. Los diversos impactos del efecto invernadero actualmente son varios, estamos viviendo aumento de las temperaturas, los eventos climáticos extremos y el aumento del nivel del mar en ciertas partes del mundo, todas con consecuencias directas en las comunidades locales en términos de bienestar general, economía, turismo y entre otras. En este sentido, el diseño de políticas ambientales a nivel local se vuelve esencial para adaptarse a estos cambios y para mitigar sus efectos adversos mediante la implementación de medidas de mitigación que estén articulados correctamente a planes de manejo integral de bordes costeros.

Por lo tanto, ante los múltiples desafíos ambientales y climáticos, es fundamental que las autoridades locales asuman un papel proactivo en la adopción de políticas efectivas que

promuevan la sostenibilidad ambiental y contribuyan al bienestar y la prosperidad de sus comunidades que, en el caso de Manta, tiene una alta dependencia a las bondades de nuestras playas puesto que el “modelo de desarrollo ha sido desde siempre del mar hacia el continente, gracias a los sectores de la pesca, la industria conexas y posteriormente el turismo” (García 2022) y que fortalece la necesidad de tener respuestas políticas y técnicas dirigidas al bienestar ciudadano.

La metodología utilizada en el documento de análisis nos permite identificar y enfocarnos en los elementos causales y de instrumentación que facilitarán una explicación detallada de la problemática identificada y como se introduce en la agenda política. Iniciando con la determinación del problema público como recurso para definir la estructuración que se realizó con el mismo mediante un seguimiento histórico para definirlo. También se consideró un mapeo hacia adelante y hacia atrás como explica Hoppe, para definir las líneas de interés desde el gobierno hasta los grupos objetivos.

El propósito principal de este documento es proporcionar información precisa y relevante a los tomadores de decisiones en la ciudad de Manta acerca de la no acción o estructuración correcta de las herramientas que permiten una consolidación de política pública local para recuperar el borde costero en el cantón manabita. Esto como aporte positivo al grave problema público que representa la contaminación de las playas locales, en la cual se busca destacar la magnitud del problema y el impacto negativo que conlleva no formular soluciones técnicas ante esta situación, también se reconocen los avances por parte de la municipalidad en contener la degradación ambiental que sirve como línea base para generar argumentos y debates.

Así mismo, un objetivo específico es incidir en el debate y concientización de la formulación en política pública a nivel local, por lo que este documento finaliza con identificar las acciones necesarias y las estrategias potenciales para abordar la contaminación de las playas de manera integral y sostenible.

Se ha trabajado con información pública obtenida a través de una investigación en medios digitales, incluyendo la página web oficial del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta (GADMC), donde se consultó el Plan de Desarrollo Territorial y se obtuvieron detalles limitados de programas municipales. Además, se han utilizado herramientas de comunicación como notas de prensa, investigaciones académicas, videos y

entrevistas con actores políticos tanto del ámbito público como del privado, que se consideraron fundamentales en el proceso de investigación.

Una limitación clave de esta investigación ha sido la falta de acceso a toda la información municipal disponible en sus medios digitales oficiales. Para superar esta restricción, se optó por buscar información en redes sociales institucionales no convencionales. Sin embargo, esto se vio mitigado mediante entrevistas y el acercamiento a funcionarios públicos de la institución, quienes pudieron aclarar dudas y proporcionar información relevante.

La estructura de la investigación comprende varios capítulos fundamentales. En primer lugar, se presenta un capítulo detallando el marco analítico de la investigación, el cual es crucial para comprender la naturaleza del problema público abordado. A continuación, se desarrolla un capítulo de contextualización de la problemática ambiental, donde se explican en detalle las causas de la contaminación de las playas y se analizan las acciones llevadas a cabo por las autoridades municipales para mitigarla. Además, se presenta un estudio de caso ecuatoriano, en Playas Villamil, que ilustra cómo se ha implementado el manejo integral de los bordes costeros desde una perspectiva técnica y política.

Asimismo, se incluye un capítulo dedicado a la inclusión en la agenda política y la formulación de la planificación estratégica para abordar el problema público mencionado. En este apartado se examinan tanto las fortalezas como las debilidades en materia de política pública, las cuales proporcionan ideas importantes que guían las conclusiones y recomendaciones dirigidas a los tomadores de decisiones locales en Manta.

Capítulo 1. Marco Analítico

Se considera pertinente utilizar la perspectiva realista para detallar al marco del diseño institucional de políticas públicas, como las “fuerzas causales que actúan durante un proceso que vincula la adopción de una agenda política con un resultado político” (Fontaine et al. 2023, 13) porque el punto de inicio se lo reconoce desde la puesta en agenda y como se plasma en una formulación de política local, esto con la posibilidad de generar un panorama que pueda arrojar todas las causas posibles que han generado la política local ambiental en Manta.

Mencionado esto, es fundamental contar con diversos elementos dentro de un marco analítico, como la causalidad, que es crucial para definir el problema con mayor precisión. Por lo tanto, es importante no descartar el análisis de este proceso, que contiene una fuerte dimensión política, ya que esto ayuda a entender los juegos de poder, las lógicas institucionales tanto formales como informales, y los intereses políticos. Al hacerlo, se proporciona una perspectiva clara para los tomadores de decisiones sobre la problemática.

Por lo tanto, reconocer este problema es el primer paso para diseñar políticas públicas efectivas y coherentes, que busquen la eliminación de la contaminación de la zona costera en la ciudad. Es importante señalar que, según Olaya y Gallego (2022), “cuando no se define ni estructura de forma adecuada el problema público, la política corre los riesgos de establecer objetivos y metas tan vagas y ambiguas que son imposibles de medir en el tiempo, [que logran] diseñar alternativas de solución incoherentes e ineficaces” (Olaya y Gallego 2022, 41). Esta observación resalta la necesidad de evitar enfoques poco conscientes en el diseño de políticas públicas, cuya responsabilidad recae especialmente en los tomadores de decisiones locales.

De acuerdo a lo descrito, se debe relacionar esta problemática que está inscrita en las capacidades del GADMC – Manta que son delimitadas en su estatuto orgánico según resolución ejecutiva en octubre de 2021, en el cual se los faculta para ser tomador de decisiones.

De acuerdo a los criterios de los autores Olaya y Gallegos (2022, 41), el éxito o el fracaso de la definición del problema en el diseño de una política, debe ser considerando lo siguiente:

1. Qué tan claro y explícito esté definido el problema público; que es vital desde la perspectiva del gobierno local para definir acciones concretas.
2. La calidad de la información y la evidencia que se utilice para justificarlo; en este punto se considera de suma importancia la articulación con la academia investigativa, por su aporte con datos duros y sustentados.
3. Un adecuado establecimiento de su lógica causal; espacio donde se puede reflexionar como una causa puede tener diversos efectos y articularse con la respuesta efectiva.
4. Una estructuración ordenada del problema que lo haga susceptible de ser intervenido mediante una política pública, como fin del medio de la política.

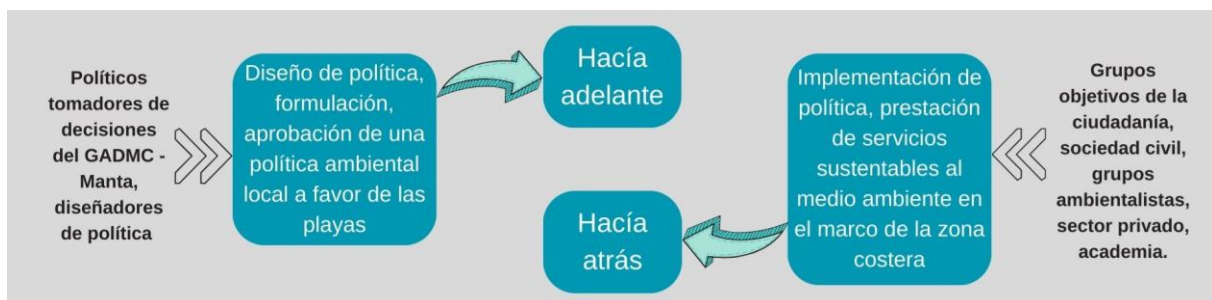
También al analizar el diseño de política debemos contar con instrumentación como elemento inherente a la comprensión del problema que permitirá la selección de los diversos medios o herramientas que ayuden a su solución y entre los diversos estilos que pueden ser seleccionados, podemos escoger el instrumentalista que espera “excluir la política en la valoración de los instrumentos y, (...) limita la creación de soluciones innovadoras” (Hernández - Luis 2019, 74) porque se espera lograr un razonamiento mucho más técnico donde se utilicen las herramientas o instrumentos que ya se conocen aunque sean limitados y así buscando el éxito dentro de la falla de la política observada.

Hoppe (2018) establece que el diseño de políticas públicas eficaces para abordar problemáticas complejas debe estar fundamentado en cuatro líneas epistemológicas: sensibilidad a la problemática, reflexividad en el análisis, flexibilidad en el diseño y astucia política para obtener poder. Esto se refleja coherentemente en su afirmación de que es crucial mantener una sensibilidad hacia la problemática, como en el caso de la contaminación en las playas de Manta, y responder con políticas críticas y reflexivas. Este enfoque asegura que cada proceso de política pública sea considerado detalladamente por políticos, analistas y diseñadores, reconociendo la singularidad de cada problema público.

Así mismo debemos considerar que se efectúa una reflectividad del marco, que se puede relacionar con lo que se mencionaba anteriormente desde Olaya y Gallegos (2022) sobre la importancia de un criterio que proponga calidad de información y una evidencia justificable, porque los marcos según Hoppe (2018) es una determinante que permite la selección y por lo tanto, establecer en primer plano propiedades de mayor importancia y así logrando descartar las problemáticas que puedan caer en un nivel secundario, logrando tener un panorama amplio de las alternativas posibles.

Es así que, al utilizar el mapeo hacia atrás como estrategia es permisible el contrastar las diversas iniciativas aparte de la que se propone desde el gobierno y los ciudadanos por lo tanto es necesario para que la participación activa tanto de atrás hacia delante logre “en conjunto una solución más amplia, juicio y diseño de políticas equilibradas” (Hoppe 2018, 391) lo que genera nuevas preguntas y respuestas como resultado a la participación abierta a quienes cumplen con los requisitos. Por aquello mencionado, es necesario detallar una gráfica del mapeo hacia adelante y hacia atrás aterrizada al contexto mencionado:

Ilustración 1.1. Mapeo hacia adelante y hacia atrás



Elaborado por la autora con base en Hoppe (2018)

Lo que visualiza la Ilustración 1, es un modo ideal del problema que hemos detectado en tema ambiental en la ciudad de Manta, que permitió rescatar ideas y argumentos para avanzar en el análisis de congruencia.

La complejidad con la que el problema se ha detectado se articula desde el punto de vista de Dewey en Roth porque su inscripción en la agenda política se la visualiza desde una “corriente pragmática” (Roth 2014, 138) que, desde la experiencia y lo vivido por cada ser humano se introducen ideales en un discurso que apaña, como en este caso, sobre la experiencia del deterioro de las playas o zonas costeras del cantón y que son hechos verificables por parte de la ciudadanía que logran evidenciar un dialogo diverso bajo los criterios culturales de la sociedad.

Seguido a la inscripción del problema en una agenda política local, se resaltan los instrumentos que son inherentes al diseño de una política pública, que busca mitigar las acciones que causan tal molestia pública. Estos instrumentos se basan en una clasificación analítica que es sustentada por Christopher Hood en 1986, sumamente directa y sencilla para encasillar aquellas herramientas que durante la formulación de una política son importantes, siendo ellos: nodalidad, autoridad, tesoro y organización. Aunque tenga diversas

explicaciones por parte de otros autores, estas herramientas son esenciales para estructurar lo que será una política y se sugiere que su uso sea combinado coherentemente para la resolución de problemas complejos.

Como la política de interés es acerca de una política ambiental local, estamos frente a un diseño de nivel estratégico según la clasificación de Fontaine (2021) y esto se debe a que estamos frente al resultado de un contexto político, económico y social de una ciudad que es producido por un cambio político – administrativo y que tiene un impacto en el diseño de las políticas que se quieren implementar.

Los niveles estratégicos en el diseño también deben tener en cuenta la diversidad de actores tanto, en toma de decisiones como en el proceso de la política cuando ya se llega a ser un efecto en el público objetivo. Esto es necesario mencionarlo porque tal como lo define Fontaine acerca de las políticas y su diseño, también sabemos que todo es un proceso interconectado con “decisiones anteriores, de relaciones de poder entre actores con intereses diversos” (Fontaine 2021, 17) que han logrado o finalizan en el diseño adecuado a un problema público que se detectó y que sugieren a una coordinación entre instituciones como entre políticas ya existentes.

Al ser considerada una política que desencadena diversas respuestas, pero que en el presente documento se considera sólo el aspecto medio ambiental como análisis, se debe reconocer la planificación estratégica como causa y efecto de la formulación en el diseño de la misma. La planificación estratégica es una herramienta que dentro de las instituciones públicas genera una serie de vinculaciones para la efectividad de los proyectos y programas que se pretenden realizar en la gestión. Armijos (2011), menciona brevemente que la medición del desempeño puede ser mediante un proceso de objetivos estratégicos, definición de las estrategias como tal y el desempeño de los indicadores.

La coyuntura y el camino sugerido para lograr "eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen" (Armijos 2011, 15) se logra mediante diversas estrategias como sus objetivos, indicadores y metas que establecen en el Plan Operativo Anual, pero antes de lograr resultados deseados se debe contar con un control de gestión que permite realizar el seguimiento necesario y así lograr una constante retroalimentación.

Por lo tanto, para lograr la efectividad de la Planificación Estratégica y que se refleje en los bienes y servicios que se entregan, se debe iniciar con la vinculación y capacidad de un líder

de la Planificación como tal, que conozca el área y así mismo, que logre la vinculación con las metas sectoriales y nacionales, lo que generaría una mayor coherencia entre políticas tanto locales como nacionales, reconociendo que hay una necesidad de alinearse a dichas políticas internacionales como los ODS de la ONU y que debería seguir una línea coherente desde lo más específico hasta lo más general.

Finalmente, logramos categorizar a este problema ambiental como complejo, fragmentado y débilmente estructurado según Dunn (2004) y se lo cataloga de tal forma porque contempla un nivel de complejidad de un problema y a su vez, una interdependencia de problemas que pueden salir a la luz a lo largo de su tratamiento o estudio. Dunn a su vez, caracteriza un problema complejo como se enumera a continuación:

- Muchos tomadores de decisiones,
- Muchas alternativas de solución,
- Conflictos al definir los valores (por la cantidad de tomadores de decisiones),
- Los resultados son inciertos y;
- Probabilidades no calculables,

Recalcando que el problema público que se analiza recoge diversas características que Dunn ha mencionado en su obra.

1.2. Hipótesis

La hipótesis de investigación sostiene que el diseño institucional de la política local destinada a mitigar la contaminación ambiental en las playas de la ciudad de Manta, durante el período comprendido entre 2019 y 2021, ha sido inconsciente en su concepción. Este inconsciente en el diseño se manifiesta a través de la toma de decisiones y la ejecución de obras carentes de una planificación estratégica que aborde de manera adecuada los problemas complejos inherentes a esta problemática.

Es esencial destacar que, desde una perspectiva discursiva, se postula la efectividad de las políticas locales como agentes propulsores de un cambio significativo en la sociedad cantonal de Manta. Sin embargo, se ha pasado por alto aspectos cruciales en la formulación misma de dichas políticas. Esta deficiencia se hace patente al realizar un análisis exhaustivo de los planes o directrices formalizados para la erradicación de la contaminación, especialmente en lo que respecta al manejo integral de las zonas costeras.

El diseño de políticas públicas es un proceso que se deberá realizar de manera consistente para generar una hoja de guía o una ruta que pueda ser una herramienta crucial para el cambio significativo de una situación que se ha detectado como problemática dentro de la sociedad.

Con la precisión de los autores, ellos mencionan que existe el diseño de política inconsciente por un proceso simultáneo al producto o resultado, la perspectiva de este proceso se lo enmarca a lo que la teoría realista con enfoque institucional detalla porque su base es en la contingencia del diseño que permite teorizar las causalidades de un caso particular (Fontaine et al. 2023) y ya reconocida la causalidad como un elemento inicial para la construcción de un esquema efectivo y en un caso contrario, el diseño inconsciente es uno de los puntos de partida para que las remediaciones ambientales en zonas costeras no logren objetivos claros y resultados alentadores a la regeneración del borde costero en Manta.

1.3. Problema público en Manta: contaminación de bordes costeros y respuestas políticas.

El problema que se analiza es la contaminación del borde costero de la ciudad de Manta, una problemática medio ambiental que afecta directamente a uno de los mayores recursos naturales que posee el cantón de la provincia manabita. En Manta, podemos identificar catorce áreas costeras o destinos turísticos que juegan un papel vital en la economía local, como en el 2023, cuando la municipalidad de la ciudad reportó un ingreso de más de 6.4 millones de dólares en un feriado de semana santa (2023).

Dentro del área urbana, se destacan dos playas principales: El Murciélagos y Playita Mía, esta última ha captado la atención especial en términos de políticas públicas ambientales en la ciudad por la creciente contaminación y abandono de la zona. En la década de 1950, Playita Mía se estableció entre los ciudadanos y la memoria histórica como la playa principal en el área urbana de la ciudad, sin embargo, debido al incremento del comercio y al crecimiento poblacional, la contaminación de sus aguas ha provocado su deterioro con el tiempo.

Nos referimos a este recurso natural que también tiene una incidencia latente en áreas económicas como turísticas, por lo que es de suma importancia el reconocimiento y su protección ambiental considerando que el desafío de la contaminación se vincula principalmente con la acumulación de residuos plásticos en el océano, lo cual afecta a los ecosistemas marinos.

Por lo tanto, es necesario acotar que hasta el 2018 aproximadamente el 13% de la población total del país, es decir, alrededor de 2 millones de habitantes, residen en las zonas costeras (Cabrera 2018). Debido a esto, el manejo de los desechos urbanos que llegan al mar desde las ciudades sigue siendo un problema sin resolución efectiva en términos de políticas públicas, y no se consolida un progreso significativo.

Es necesario acotar desde la normativa, la contextualización de las playas o denominadas como zona costera según el Código Orgánico Ambiental – COA (2017), establece en el art. 263 “de las actividades de la zona costera”, su protección implica la interacción material y operativa entre las instituciones tanto sectoriales como las reconocidas en los diversos niveles de gobierno del país, como con los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En este mismo artículo se menciona las actividades públicas como privadas que se realicen en la zona costera y que específicamente por su efecto ambiental deben ser reguladas por los entes mencionados anteriormente, en la cual se debe regular las siguientes actividades (2017, 69):

1. Las actividades recreacionales;
2. El uso turístico en consideración al límite aceptable de carga;
3. La conservación del patrimonio cultural y natural;
4. La conservación de recursos paisajísticos;
5. La investigación respecto a la administración de recursos naturales y desarrollo sostenible de la zona costera;
6. La protección y conservación de la franja costera;
7. El desarrollo urbano e inmobiliario, incorporando el análisis de riesgos y la normativa de uso del suelo;
8. Las actividades sociales y económicas, públicas y privadas; y,
9. Otras que se definan para el efecto.

Seguido de esto, se debe recalcar que las administraciones locales deben hacer énfasis en áreas claves como, el uso turístico en consideración al límite de carga, la investigación de los recursos naturales y el desarrollo sostenible, la protección y conservación; por razón de la proximidad con el espacio público.

Años previos a la delimitación de las zonas costeras, en Manta, exactamente en el año 2015, estaba en funciones de alcalde el Ing. Jorge Zambrano, quien en aquel año mencionó que iba a

remediar los problemas medio ambientales que acaecen en Manta y que proliferan muchos malos olores en sectores específicos de la ciudad. Lo que se mencionó sobre los malos olores es que son resultado de “las aguas residuales (...) producto de los excrementos que nosotros como seres humanos botamos todos los días en nuestros hogares, si queremos que huelga rico entonces comamos flores” (El Telégrafo 2015). Esto se recalca como las acciones discursivas por parte de los tomadores de decisiones, misma herramienta que va alinearse a sus futuras acciones gubernamentales.

Meses después de la declaración sobre los malos olores, la gestión de comisaría de Ambiente del GAD (2015) realizó visitas a las fábricas procesadoras de pescado que se ubican cerca de los balnearios de la zona urbana, con la finalidad de realizar una inspección acerca de su tratamiento de aguas y si se identifica que el impacto es negativo al medio ambiente, recibirían una citación por parte de la institución. En la declaración por parte de la comisaria no se recalcó alguna infracción a las fábricas visitadas hasta el momento.

Las autoridades de la institución municipal mencionaron en el 2015, que la problemática de contaminación en nuestros ríos y playas se debía tratar principalmente con el arreglo de redes hidrosanitarias (2015) y que para el 2017 se contaría con la solución y posterior, se trataría la mejora medio ambiental pero sin mencionar acciones concretas.

En relación con esta idea, el artículo 27 del COA (2017) manifiesta que las facultades de los GADM en materia ambiental deben ser en concordancia de políticas y normas que son emitidas por el Gobierno Provincial y la Autoridad Ambiental a nivel nacional en la cual se debe “dictar la política pública ambiental local; elaborar planes, programas y proyectos para la protección, manejo sostenible y restauración del recurso forestal y vida silvestre; controlar el cumplimiento de los parámetros ambientales y la aplicación de normas técnicas de los componentes agua, suelo, aire y ruido” (COA 2017, 19).

Es así que, en el 2019 con la nueva administración que fue liderada hasta el 2023 por el Abg. Agustín Intriago Quijano, se introdujo una nueva visión desde la gobernabilidad local. Se mencionaba inicialmente como el “Pacto Verde por Manta”, nombre de un programa municipal que busca poner en primera plana el medio ambiente y las acciones municipales que van a contrarrestar aquellas acciones negativas que le afectan.

En los diversos medios de comunicación ya se mencionaba que se trabajaba para poner fin a la contaminación en playas como, Tarqui. Esto es relacionado con el cambio de paradigma

que Hall (1993, 333) menciona, en el cual los cambios de la planificación urbana estaban relacionados a la necesidad de combinar un tecnicismo con estrategias populistas que logren alcanzar metas y objetivos desde una lógica de “abajo-arriba” y que en coherencia con la coyuntura mantense no se aleja de la teoría mencionada porque, las autoridades anteriores no hacían mayor esfuerzo discursivo y técnico en profundizar acerca de la contaminación de ríos y playas en la ciudad, que ponen en riesgo la biodiversidad y la salud de la ciudadanía en general.

Las múltiples declaraciones de Intriago acerca de la contaminación de playas en Manta, se debían a una agenda política que la posicionó al llegar al mandato de la municipalidad del cantón. En el 2020 cuando se refirió al programa municipal Pacto Verde como un acto “de compromisos legales de todas las partes, que incluya metas fijas para mitigar la contaminación” (Intriago 2020). Las declaraciones y discursos fueron reforzados en la campaña de reelección en el año 2023, cuando realizaba mítines políticos en diversos puntos de la ciudad y el discurso se alineaba a generar dicha confianza en la recuperación de la zona costera y en específico en la zona de la parroquia Tarqui, la cual perdió sus atributos recreativos por motivo de las descargas de aguas negras entre otras causas.

Una investigación realizada en el año 2018 acerca de la contaminación de los ríos Manta, Burro y Muerto, mismos que cruzan la ciudad y terminan desembocando a la playa de Tarqui, se menciona que una de las caracterizaciones es por su “aspecto de deterioro de sus aguas, su mal olor y su potencial contaminación a las aguas costeras donde drenan” (Pico y Mendoza 2020, 15) lo que se considera un riesgos potencial por su alto impacto en la biota de la ciudad como en la salud humana de aquellos que tienen contacto con el espacio.

En sus conclusiones luego de realizar la investigación, mencionando que el tiempo no fue lo suficiente para generar una conclusión mucho más alineada a la realidad, Pico y Mendoza (2020) demuestran que aspectos como la degradación en las zonas costeras, han incrementado notablemente con una relación directa al aumento de vertidos industriales y residuos que provienen de explotaciones de tipo agraria y de las ciudades costeras, por sus características y actividades.

El estudio permitió reconocer que la contaminación se ha expandido y esto se representa por la “saturación de oxígeno por debajo de los rangos permisibles, debido a que los criterios de calidad admisibles para la preservación de la flora y fauna en aguas dulces,

frías o cálidas, y en aguas marinas y de estuario” (Pico y Mendoza 2020, 19) lo cual debería ser una preocupación latente para quienes disfrutan de la recreación de áreas públicas como las playas.

Luego de la revisión historia se puede deducir que la contaminación de las playas en la ciudad, es de larga data en la historia cantonal. Se puede referir a diversos criterios que puedan especificar causas de la contaminación, como el desarrollo industrial de Manta desde el siglo pasado, la alta expansión poblacional o las limitadas acciones de otras administraciones locales para erradicar la contaminación.

Lo formalmente claro es que playas urbanas como Tarqui, no son recomendables para ser un balneario seguro a niveles ambientales y esto fue expuesto por una investigación de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí con la colaboración de la Universidad Politécnica Salesiana en el año 2016, sustentando la idea que se ha presentado desde el inicio.

En esta investigación científica se determinó que los niveles de contaminación químicos como microbiológicos superan límites máximos permisibles en la legislación ambiental ecuatoriana y es recomendable que no se utilice en fines recreativos (Arteaga y González 2016), la revisión de datos más actuales por sujetos de la sociedad civil como académica es limitada y el diagnóstico más contemporáneo a este año (2024) es el que se realizó desde el municipio de la ciudad para la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) en el 2020.

En el diagnóstico se sintetiza como una de las problemáticas del borde costero es la existencia de “contaminación de playas por basura y aguas servidas” (GADC - Manta 2020c, 106) y la acción definida que se plantea es generar mayor control y regulación, aunque no definen sobre qué o en qué, también se debe generar sensibilización a la población sobre esta problemática identificada en el componente ambiental – biofísico del documento.

Como una de las razones de la contaminación es la descarga de las aguas negras y según las cifras más recientes que actualizó en su portal web la alcaldía, cada día llegan a las playas de Tarqui y Los Esteros alrededor de 59.000m³ de aguas residuales, lo que equivale a aproximadamente 7.400 tanqueros de aguas negras. Esta cantidad es 250 veces mayor que el promedio habitual que solía depositarse en nuestras playas según lo publicado por parte de la municipalidad (GADC - Manta 2023b).

Al hacer la exploración del componente económico dentro del diagnóstico municipal, se realizó una observación de problemática a la contaminación con la causa de “presión de las actividades económicas y la inadecuada infraestructura”(GADC - Manta 2020c, 182) que se atribuye que, dicha contaminación se puede dar por causas como la no existencia de alcantarillados en zonas rurales, las descargas de aguas negras en los ríos que desembocan al mar y las actividades de faenamiento de pescado a nivel de las playas, como en el caso de Playita Mía en Tarqui, que terminan afectando a los alimentos y a las playas.

A lo largo de la revisión sobre la problemática ambiental que la ciudad enfrenta hasta la actualidad, es bastante claro que la complejidad que la contaminación del medio ambiente ha proliferado en la ciudad llegando a sus mejores atractivos como son las playas urbanas de Manta. Sin embargo, la búsqueda de información con datos muy específicos es realmente escasa y limita la exploración objetiva del tema por lo que agudiza la problemática para su tratamiento desde la política pública.

Y aunque más adelante en la investigación se podrá demostrar que la política local carece de muchas herramientas para su implementación, el reto de este problema público es la estructuración desde su punto de partida no estructurada. Al parecer se ha iniciado en la detección de problemas y se salta a la elección política para definir el problema sin tomar en cuenta dos etapas que Hoppe (2018) mencionó que son: la exploración de problemas y la descomposición de problemas, que respetando el orden nos permitirá una mejor comprensión de la problemática ambiental para generar alternativas como estrategias a mediano y largo plazo con un eje de sostenibilidad.

Esta problemática es de suma importancia, ya que se alinea con los objetivos y metas de desarrollo establecidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En relación con el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 14, que busca la conservación y el uso sostenible de los océanos, mares y recursos marinos (ONU, 2015), es crucial destacar la importancia de estas medidas para guiar a los países comprometidos con los ODS 2030. Se reconoce que tanto la vida humana como la vida marina dependen directamente de la salud de los océanos y mares.

Sin embargo, la ONU (2015) señala una preocupante realidad a nivel global: se evidencian más de 17 millones de toneladas métricas de contaminación marina desde 2021, con

proyecciones de duplicación para 2040. Este problema se atribuye principalmente a elementos como el plástico, exacerbado por un aumento del 30% en la acidez del pH.

1.4. Caso de manejo integral de bordes costeros: Plan de Manejo del área nacional de recreación Playas de Villamil

El Ministerio del Ambiente en el año 2020 en un trabajo articulado con el Instituto de Ecología Aplicada para el Proyecto Marino Costero de la Secretaria de Gestión Marina y Costera del Ministerio del Ambiente del Ecuador y con apoyo de diversos fondos no gubernamentales de la ONU, llevaron a cabo el Plan de Manejo del Área Nacional de Recreación Playas de Villamil (2020).

Comenzaron con una evaluación de la efectividad del manejo (EEM), en la cual, a través de reuniones internas de evaluación con los responsables, técnicos y guardaparques del área protegida de Playas de Villamil, contribuyeron a la investigación técnica realizada por el equipo consultor. Los resultados parciales de este plan se relacionan con evaluaciones internas en las que se tomaron en cuenta actores de la sociedad civil mediante socializaciones. El Plan de Manejo comprende diversas secciones de relevancia, que incluyen un exhaustivo diagnóstico del área, abarcando tanto la flora como la fauna marina y terrestre. Estos aspectos se detallan con precisión técnica y ambiental. Desde una perspectiva institucional, se contempla la caracterización de la gestión, evaluando el papel y la influencia de los actores e interesados pertenecientes al sector público, privado, organizaciones no gubernamentales, academia, entre otros. Además, se realiza una descripción minuciosa de la estructura administrativa del área protegida, abordando aspectos técnicos, políticos, financieros y operativos, lo cual facilita la posterior identificación de amenazas y oportunidades. Finalmente, se desarrolla una Planificación Estratégica que incluye la descripción de programas estratégicos en consonancia con las disposiciones establecidas en el Reglamento del Código Orgánico del Ambiente. Dichos programas se detallan a continuación (2020, 98):

1. Control y vigilancia;
2. Manejo de biodiversidad;
3. Comunicación, educación y participación ambiental;
4. Uso público, turismo y recreación y;
5. Administración y planificación

Se detalla que cada programa posee objetivos de manejo como de resultados que deberán ser alcanzados por acciones planificadas en cada uno de los componentes mencionados

anteriormente. El periodo es para cumplirlo hasta el año 2030, con sus respectivos indicadores con fuentes de verificación, presupuestos definidos y con una evaluación dentro de 5 años como medio término “para ajustes correspondientes” (2020, 98).

La Planificación Estratégica se complementa de un apartado sobre “Sostenibilidad Financiera”, donde se realiza una proyección de costos de los programas de manejo determinados en la sección anterior, con un lapso de cinco años considerando la evaluación de término medio para valorar reajustes de ser necesario.

El presupuesto se establece en \$ 421.330,80 y de este valor “el programa de Planificación y Administración ocupa el porcentaje más alto (30%)” (2020, 115) por motivo de considerarse gastos en bienes e inmuebles, como sus servicios para la mejora de la gestión del área protegida tanto marina como terrestre. Por otro lado, se recomiendan alternativas de financiamiento de inversión desde organizaciones con sus fuentes de cooperación y la especificidad a la cual, pueden contribuir.

El Plan de Manejo de Playas de Villamil, a breves rasgos demuestra la determinación de aspectos sumamente importantes en el proceso de diseño de una política pública local que se impulsa desde una instancia estatal como lo fue en Ministerio.

Capítulo 2. Análisis de los instrumentos de la política

2.1. La puesta en agenda para consolidar el problema público identificado

El análisis aborda el problema de la contaminación costera en Manta, específicamente en La Poza en la Playa de Tarqui, examinando las medidas municipales para abordarlo. Este problema es importante ya que se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, especialmente con los objetivos relacionados con el agua limpia y saneamiento, y la conservación y uso sostenible de los océanos. La implementación de medidas de saneamiento, protección de ecosistemas acuáticos y educación en higiene es crucial para alcanzar estos objetivos. Sin embargo, hay una realidad preocupante a nivel global, ya que la contaminación marina supera los 17 millones de toneladas métricas desde 2021, con proyecciones de aumento.

Como se conoce, no siempre todas las características de un problema emergen de manera evidente. Sin embargo, al situarse en una agenda política local, nos encontramos con varios aspectos que se presentan en el caso de la contaminación ambiental en Manta. Entre estos, destacan las diversas alternativas de solución, los resultados inciertos y las probabilidades no calculables.

En cuanto a la multiplicidad de tomadores de decisiones, esta no se considera una característica del problema local, ya que las alternativas presentadas suelen surgir públicamente desde un ámbito de poder político, como lo es la municipalidad. Este aspecto será abordado con mayor profundidad al momento de exponer las herramientas NATO empleadas.

2.1.1. Instrumento de agenda: autoridad

La directriz del instrumento de autoridad es acerca de una regulación directa del gobierno cantonal, en el cual se propone prevenir o desalentar los comportamientos inadecuados existentes en la ciudad considerando las expectativas de aquellos que proponen dichas ideas. Esto se refleja en el Plan de Trabajo “Mejor Ciudad” (2019) presentado ante el Consejo Nacional Electoral, CNE.

El plan mejor ciudad en uno de sus capítulos propone estrictamente como compromisos y concertaciones con acciones prioritarias “6. la recuperación de espacios degradados como la laguna de oxidación, las playas, La "Poza", los ríos Manta, Burro, Bravo y sus riveras; 8. el

borde costero urbano y cantonal, protección y finalidades” (Intriago 2019, 28) siendo estas acciones las respuestas a un objetivo de ordenar, categorizar, normar y gestionar espacios de la vida con mayor sostenibilidad y ambientes saludables para los ciudadano y los ecosistemas.

Seguido a las acciones prioritarias, se define el plan plurianual para que este objetivo de mejorar la calidad ambiental se logre específicamente con la elaboración de estudios y gestión del financiamiento para nuevas alternativas en tratamiento de aguas servidas, como en eliminación de contaminación de playas de Tarqui, Los Esteros y La Poza (Intriago 2019).

En la siguiente numeración se definen las actividades que se relacionan con la recuperación de los bordes costeros según lo propuesto por Intriago ante la ciudadanía y el CNE:

1. Estudios y gestión para financiamiento de recuperación y orientación de la vida social y productiva del borde costero urbano y La Poza.
2. Recuperación de espacios degradados como las playas y La Poza.

Es crucial la definición del momento en el cual se trazó la importancia de generar una política desde su diseño e implementación en Manta acerca de la contaminación ambiental en los bordes costeros. Es clave el momento de inscripción del plan de trabajo de Mejor Ciudad antes el CNE, marca el inicio de una política pública que requiere de esfuerzos medioambientales por parte de los decisores políticos como el Alcalde y demás equipo técnico municipal. El pragmatismo del discurso acerca de priorizar las necesidades de los ciudadanos es la puesta en agenda de una política social que se direcciona a combatir los errores cometidos en administraciones pasadas en Manta.

2.1.2. Instrumento de agenda: organización

La inscripción en la agenda política cantonal luego de una revisión histórica desde 2019, lo demostrado se oficializó por un modelo de oferta política que se realizó en el periodo de campaña electoral en el año mencionado y que se cristalizó en el 2023 con el avance físico del proyecto en el sector La Poza. La modalidad de organización es de gobierno directo, en el cual el alcalde de la ciudad se posicionó como la una figura principal al momento de decidir acerca de políticas públicas.

Tras la victoria en el año 2019 por parte del ex alcalde de Manta, sus ideas previamente expuestas se enriquecieron con la implementación de un programa denominado "Pacto Verde por el Futuro de Manta" (GADC - Manta 2023b) el cual está centrado en la restauración

medioambiental de la ciudad con miras al beneficio de las generaciones venideras generando nuevas oportunidades, sostenibles para el medio ambiente.

Estas oportunidades que ingresan a la agenda medio ambiental para ser parte de la programación municipal operativa, genera diversas líneas de trabajo en programas y proyectos. Esta ventana de oportunidades generó lo que hoy conocemos el proyecto de Parque Urbano La Poza, que combina una problemática con una solución a simple vista como la generación de espacios verdes y recreativos, pero con la finalidad de recuperar espacios públicos olvidados.

Así mismo contamos con los diversos viajes oficiales del alcalde entre los años 2019 a 2021, en los cuales tenemos los resultados como préstamos reembolsables y no reembolsables para obras destinadas a mitigar la contaminación marina. Desde la Alcaldía Ciudadana, liderada por el Abg. Agustín Intriago Quijano, se llevaron a cabo negociaciones y discusiones con diversas entidades nacionales como internacionales para asegurar estos préstamos.

Una de estas negociaciones se llevó a cabo con la EP PetroEcuador, con la que se suscribió un convenio de cooperación para la construcción del Mega Parque, ubicado en las orillas del mar, específicamente en el sector La Poza, contiguo a la Playa de Tarqui (EP PetroEcuador 2022). El proyecto, que abarca una extensión de 15,51 hectáreas con su objetivo principal de la recuperación del perfil costero de la zona, con un desembolso inicial de 10 millones de dólares de un total aproximado de 21 millones de dólares no reembolsables. Además de embellecer el área urbana, este proyecto busca descontaminar una zona que anteriormente era utilizada como depósito de aguas residuales.

Otra negociación relevante fue con el Banco de Desarrollo del Ecuador BDE, que tiene por objetivo realizar el Plan Maestro Hidrosanitario, el cual beneficia hasta más de 30 barrios de la ciudad mediante la instalación de nuevo alcantarillado. Este proyecto, enmarcado dentro de la hoja de ruta del Pacto Verde, cuenta con un presupuesto adjudicado de 12 millones de dólares, según lo informado por el GAD Manta en su portal web (2023b). Además, se complementa con la incorporación de equipos que mejoran la capacidad de evacuación de aguas residuales en las estaciones de bombeo de la ciudad y la implementación de un proyecto de Planta Potabilizadora.

2.2.La planificación estratégica

Planificar estratégicamente programas medioambientales destinados a recuperar bordes costeros es crucial en la preservación de estos ecosistemas vitales. Los bordes costeros son áreas de transición delicadas donde convergen la tierra y el mar, y que enfrentan amenazas crecientes debido a la urbanización, la contaminación y el cambio climático.

Una planificación estratégica garantiza una gestión integral y sostenible, abordando no solo los desafíos presentes, sino también anticipando futuros riesgos y maximizando el impacto positivo a largo plazo en la biodiversidad, la economía local y la calidad de vida de las comunidades costeras.

A continuación, para complementar la planificación estratégica se debe mencionar a los instrumentos NATO sustantivos y procedimentales actualmente en vigor. Estos instrumentos, según la clasificación de Howlett (2019), operan en estructuras establecidas y controladas por el mismo gobierno, en este caso, la Municipalidad de Manta, también conocida como la Alcaldía del Cambio con el propósito de resolver problemas a través de soluciones técnicas, pero con un toque político.

2.2.1. Instrumento de formulación: Información

En secuencia lógica, seguido del Plan de trabajo se constituyó la construcción del PDOT como una expansión del Plan de Trabajo, en este instrumento de política se recogen los programas, proyectos y metas que van a guiar el trabajo municipal y que van a dar paso a una planificación estratégica desde la institución.

El instrumento que consolidó la agenda política de la Alcaldía Ciudadana, fue la publicación del PDOT (2021a) con sus programas, proyectos, metas y estrategias para recuperación del borde costero, donde el Plan de Desarrollo es considerado uno de los instrumentos vigentes que han permitido consolidar el discurso y narrativa que se adoptó en el año 2019.

El detalle de lo expuesto para la recuperación del borde costero, lo vemos a continuación desde una posición macro hasta lo más específico:

A. Programas:

1. Borde costero y espacio público

B. Proyectos:

1. Recuperación del borde costero y revegetación de laderas de la ciudad de Manta con especies nativas resistentes a sequías prolongadas.
2. Recuperación y ensanchamiento del borde costero urbano y playas rurales
3. Parque Urbano de La Poza

C. Metas:

1. Al año 2027 se han intervenido 7 playas: 4 urbanas (Esteros, Tarqui, Murciélago y San Mateo) y 3 en parroquias rurales (Santa Marianita, San Lorenzo, La Tiñosa); y 4 proyectos de regeneración urbana en el borde costero urbano (Bulevar del malecón, Espigón en la Poza, Parque urbano de la Poza y regeneración del Astillero naval artesanal.

D. Estrategias:

1. Regenerar áreas estratégicas del borde costero

Cabe mencionar que, el programa enunciado sólo contempla los proyectos 2 y 3, lo cual es una desconexión entre sí mismas, la razón es que apuntan al mismo objetivo sólo que la realización del parque urbano es mucho más específica como proyecto.

El gobierno local definió las prioridades, metas, objetivos y estrategias que se definieron en un PDOT pensado en una coyuntura del año 2019, con el reciente apogeo de los objetivos de desarrollo sostenible, pero con una visión de diseño en política pública muy sesgada al tecnicismo de la infraestructura como obra pública como es el en el caso del manejo y regeneración de las zonas costeras, esto se ha reducido a la creación de un parque urbano ubicado en la zona La Poza.

Así mismo, la selección de las herramientas parece caer en la conceptualidad que Roth esboza al mencionar acerca de los costos beneficios en que los gobiernos eligen para para facilitar la toma de decisiones y mejorar la eficacia, seguido de la detección del fin o meta, se logra ejercer una jerarquía entre metas y objetivos de la política como se demuestra a continuación según lo detallado en el PDOT cantonal de Manta planificado hasta 2035:

Meta:

- Consolidar 4 proyectos de regeneración urbana en el borde costero urbano.

Objetivo:

- Intervenir en espacios estratégicos como bulevar del malecón, Espigón en la Poza, Parque urbano de la Poza y regeneración del Astillero naval artesanal.

Se debe reconocer que la planificación como búsqueda de los objetivos en una ruta coherente va definiendo prioridades, jerarquías y medios necesarios en el cual se constituye un instrumento racional donde se integran las políticas sectoriales en un tiempo determinado, según lo definido por Roth (2014, 151) y de acuerdo a lo observado se ha trabajado en jerarquías macro hasta las más específicas según lo detallado en el PDOT.

La herramienta sustantiva de información mediante la difusión de información, ha enfocado su uso en redes sociales como medios digitales tanto Facebook como Instagram para dar a conocer los avances en cada una de las obras y proyectos. En su portal web, cuenta con información que la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LOTAIP de aquí en adelante, exige en su reglamento vigente los procesos de planes operativos como metas y objetivos que el GAD prefiera transparentar.

2.2.2. Instrumento de formulación: organización

Comenzando con el recurso de organización, se identificó que se emplea un tipo de gobierno directo, donde tenemos varios actores cruciales como el Alcalde y así mismo su disposición para la creación e implementación del Pacto Verde por el Futuro de Manta como una iniciativa de la Alcaldía Ciudadana, que se cristalizó en el organigrama municipal desde el año 2021 con la creación de la Coordinación de ambiente y ecología que contiene a su vez, la dirección de Calidad Ambiental.

También se cuenta con la Dirección de Planificación Institucional, que de acuerdo al estatuto normativo de la institución municipal que fue facilitado por parte de los funcionarios municipales al momento de realizar entrevistas, la dirección posee la capacidad “de gestionar la implementación de la administración por procesos y la transformación institucional, su evaluación y control para la prestación de los servicios que brinda la entidad a los usuarios en un entorno de innovación y mejora continua para garantizar calidad y excelencia” (GADC - Manta 2021b, 78).

2.2.3. Instrumento de formulación: tesoro

Entre los recursos de tesoro, se cuenta con el presupuesto planificado que se dirige específicamente a la mitigación ambiental en el cantón. En el año 2019, la Alcaldía planificó

un programa denominado “programa integral de educación ambiental” con el proyecto de “socialización y presentación del proyecto de educación ambiental a la ciudad, estímulo a las mejores escuelas que ejecutan el plan de educación ambiental” y “socialización de problemas ambientales ubicados en el río muerto burro y manta para identificación de descargas de aguas, adquisición de fundas de tela para reemplazo de las fundas plásticas” (GADC - Manta 2019). El programa de educación ambiental no contó con un presupuesto.

En el año 2020, en el Plan Operativo Anual (GADC - Manta 2020b) se planificó proyectos de gestión ambiental como “Plan Carnaval 2020 – Cuidado y aseo de las playas” por \$ 7.000: así mismo, se proyectó la Elaboración de las ordenanzas para una ciudad ordenada dentro de un programa integral de educación ambiental, mismo programa del año 2019. Por último, el proyecto de gestión y regulación ambiental con un presupuesto de \$ 40.000 se integra de actividades como “gestionar resoluciones ambientales para las obras por ejecutarse por el GAD” y “gestionar y coordinar con el MAE y otras instituciones para el cumplimiento de las políticas ambientales”.

Para el año 2021 el GAD de Manta (2022) en su informe de rendición de cuentas reportaron un cumplimiento al 90% de su POA en la actividad de gestión ambiental mediante actividades como monitoreo ambiental, obras legalizadas ambientalmente y empresas regularizadas ambientalmente con un presupuesto de \$ 94.267,19; considerando que la totalidad de monto también se destinó a otras actividades de la gestión ambiental.

Las herramientas que se plantean como un fortalecimiento a lo establecido en el PDOT que es un instrumento, bajo la lógica de Christopher Hood (2007) sobre la taxonomía NATO, es lo que se considera como la nodalidad en esta política pública que prevé para recuperar los bordes costeros del cantón.

2.3. Análisis de congruencia de la agenda política y herramientas de política pública

Inicialmente, se abordará la reflexión sobre la ausencia de una herramienta de autoridad en la fase de planificación estratégica que debía ser ejecutada desde la gestión municipal. Aunque se percibe una regulación directa por parte del gobierno local, en su objetivo de prevenir o desalentar comportamientos que no estén alineados con las expectativas gubernamentales, iniciando desde la publicación del Plan de Trabajo, se articula a las necesidades de las normativas como el Código Orgánico de Ambiente, el COOTAD y el Código Legal Municipal, que buscan promover la regulación propuesta desde el PDOT para la recuperación

del borde costero. Esta propuesta encuentra respaldo en la Ordenanza 033-2021, que aprueba el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2020-2035, así como en el Plan de Uso y Gestión de Suelo para el Cantón Manta.

Así como la “Ordenanza para manejo costero integrado sustentable” del año 2008 y que fue aceptada en el Código Legal Municipal en el 2023, en la ordenanza se explica la necesidad de generar el Plan de Ordenamiento y Manejo integrado de la Zona Costera, como una respuesta a las necesidades identificadas en el territorio, esta herramienta se articula con la existencia de una herramienta de organización proyectada a futuro por la capacidad de delegar al funcionario específico que deba dirigir el Plan desde la Unidad Técnica del Manejo Integrado.

Específicamente en la sección II del capítulo “Del manejo costero integrado sustentable” (GADC - Manta 2023a, 240), se detalla la necesidad de generar el Plan de Ordenamiento y manejo integrado de la Zona Costera, delegando al Concejo Municipal en asignar un encargado de “definir las políticas de control de la contaminación ambiental” y al Alcalde, como aquel que dirige y coordina la gestión interna de los funcionarios encargados de los mecanismos.

La Alcaldía de Manta goza de herramientas que le dan capacidad de articular la planificación de actividades con la ejecución de las obras tangibles como de infraestructura que se van desarrollando en el cantón. Lo que se identifica es una falta de coherencia entre las normativas existentes y que, por su tiempo de existencia como la ordenanza del 2008, generan un desconocimiento e inacción del personal de la alcaldía para lograr resultados institucionales en materia de política pública ambiental a nivel local.

Por lo tanto, la coherencia o congruencia entre lo que llevó a un problema público en agenda política y las herramientas que ayudan a solventar o mitigar aquel hecho social que irrumpe la vida social, es lo que vemos materializado en su efectividad misma que deberá ser el resultado de los procesos impulsados por los tomadores de decisiones en épocas críticas. Los procesos que actores políticos, quienes se volvieron tomadores de decisiones de primera línea en Manta en temas ambientales, específicamente el ex Alcalde y su equipo municipal, generaron resultados que hoy en día son el reflejo de los nuevos modelos de gestión pública y elementos intrínsecos a su funcionamiento.

La iniciativa del gobierno municipal para ajustar la agenda con temas nuevos en la ciudad se logró materializar en los primeros viajes oficiales como Alcalde al exterior. En el último

semestre del año 2019, Intriago realizó una gira por Europa en busca de financiamiento con diversos multilaterales y enfatizó que se habría logrado la “firma de una carta de intención para una línea de crédito [no detallado] de hasta 80 millones de dólares (...) [para] la regeneración del perfil costero manteño, (...) incluyendo la construcción de un parque recreativo en los terrenos que circundan La Poza” (Revista de Manabí 2019). Este fondo se incluiría con un estudio del caso, que debía ser entregado en el primer semestre del 2020 incluso con la búsqueda de canales digitales municipales para el seguimiento de este estudio, no se encontró resultado.

El no encontrar la información detallada de los procesos que se informaban desde los canales oficiales de la Municipalidad es otro de los puntos a relucir en la coherencia de una política local, la informalidad con la que se publican noticias y no se registran oficialmente en el portal web de la alcaldía logra un efecto desalentador para quienes utilizan la información oficial desde espacios públicos o privados. Puesto que, vivimos en una etapa digital muy avanzada pero que a su vez, también requiere de mayor seriedad al momento de presentar la información como en el caso de instituciones públicas.

La coordinación institucional que se posicionó en la Alcaldía de Manta es lo que Agranoff menciona, como el proceso en el cual se genera "la ordenación del esfuerzo institucional de las entidades gubernamentales" (Méndez 2020, 283) con el propósito principal de evitar la duplicidad de esfuerzos y lograr un uso eficiente de los recursos. Y que, es el punto de mayor fortaleza y desarrollo, al evidenciar las múltiples negociaciones que se realizaron desde el 2019 y aunque, la pandemia por COVID-19 pausó o finalizó muchas de ellas, se logró conseguir aportes financieros significativos. Lo cual es un desarrollo de herramientas de política con una base de ejecución sólida.

Las interacciones que se mencionaron desde la búsqueda del financiamiento, es una gran estrategia que efectúa la alcaldía de Manta. La inclusión de agentes que provienen del sector privado ayuda a lograr mayor aceptación y poder generar “un vínculo entre la globalización y la gobernanza [que] hace referencia a las precondiciones cambiantes de las elecciones políticas nacionales” (Peters y Pierre 2005, 46), lo que ayuda a entender que temas ambientales sean reconocidos en una agenda política en los diferentes niveles de gobierno de un país.

Complementando la interacción que el municipio de la ciudad realizó en el 2019, es necesario detallar que estos procesos son catalogados como “modelo de gobernanza integral y multinivel” (Muñoz 2021, 50) porque incluye contextos particulares para integrar y generar participación activa de actores públicos como privados desde las líneas técnicas y políticas, este modelo también contempla la necesidad de trazar metas y objetivos que estén sustentados en programas y proyectos que sean estratégicos y planificados según menciona la autora y enfatiza que debe ser pensado desde realidades locales y así “sustenta la democracia como fundamento esencial para la gestión territorial” (2021, 54).

Estas nuevas realidades políticas y sociales son retos que se presentan a la gestión municipal en términos de administración y también en un modelo de gestión de los recursos e insumos locales. Y para este contexto en específico se recurre a categorizarlo como un modelo de gobernanza multinivel e integral “que contemple los contextos particulares y posibilite la integración y participación efectiva de los diversos actores en la gestión de los asuntos públicos” (Muñoz 2021, 50) como resultado a esta relación activa con diversos actores, se detalló que en aquel viaje de 2019 se presentó ideas a grupos europeos como “Deutsche Bank, Exim Bank, Banco Europeo de Inversiones y entidades crediticias de Austria, Francia y España” según lo relatado por el blog manabita (2019).

Lo detallado hasta el momento es la coherencia entre la puesta de agenda por una oferta política que realizó el Abg. Intriago previo a su primera elección como primer edil de Manta y la búsqueda del financiamiento para aquellos proyectos que se ubicaron como prioritarios en el PDOT del año 2021. Aunque ese primer viaje no tuvo resultados positivos se puede alegar que por motivos como la paralización de muchas gestiones municipales por el COVID-19, la búsqueda se activó en el 2021 para la construcción del Parque Urbano con la misma finalidad de mitigar los efectos de contaminación.

La política de recuperación del borde costero en la ciudad de Manta, implementada por el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) municipal, está vinculada a los mecanismos de coordinación, y se ha identificado que los Acuerdos de Red son el mecanismo elegido para su ejecución. Estos acuerdos son mecanismos horizontales que se fundamentan en la confianza, la negociación y la cooperación mutua entre los diferentes actores involucrados y es lo que se pudo reflejar durante la acción y ejecución de la autoridad de la Alcaldía de Manta, misma que lideró las mesas de negociaciones.

Es crucial reconocer la importancia de la coordinación que se gestiona desde los distintos niveles gubernamentales. Según un informe gubernamental de 2014, la "capacidad de coordinación administrativa se centra principalmente en mediar y unir unidades administrativas y actores dispersos para trabajar juntos en pos de objetivos comunes" (Christensen, Læg Reid, y Læg Reid 2019, 239). Las acciones logradas a través de estas mediaciones y negociaciones son evidentes en el progreso de las obras de infraestructura para la remediación y recuperación del borde costero, pero no tanto a niveles institucionales puesto que la elaboración de los planes que se detallaron como actividades a futuro desde 2019 en el POA de la institución no fueron ratificados mediante algún informe ejecutivo u oficial.

Durante el proceso de búsqueda de información, una entrevista con un servidor público de trayectoria en la planificación estratégica, nos incluye un aspecto que no se consideró desde el inicio de la investigación y, es el rol fundamental del Gobierno Central para capacitar a los niveles de gobierno local en su gestión pública, de lo cual cito:

Falta mucha intervención y regulación por parte del Estado para el uso de los bordes costeros, a pesar de esa falta el gobierno local incluye políticas y actividades ligadas a la recuperación del borde costero, para aprovechar los espacios públicos. Esta competencia estaba en el Ministerio del Ambiente para determinar los usos y eso no logró articularse con los GAD (...). Así mismo, los planes nacionales de desarrollo no priorizan los enfoques medio ambientales de espacios costeros como se menciona (Alfredo L. Portilla, Planificador, entrevista por grabación, 2024).

Por lo cual, las estrategias que desarrolló el ex alcalde que articulado con el modelo integral de la gestión territorial que se mencionó anteriormente, se logró con una consideración de los aspectos de corte social, ambiental, económicos y políticos son los que prevalecen para poder definir las herramientas como estrategias que se van a consolidar en la localidad y esto es interesante porque según la autoría de Gallicchio en Muñoz (2021) luego de aplicar un modelo territorial de esta magnitud se deberá mover y gestionar en una complejidad que abarque la gobernanza en redes y no en jerarquías para que la autoridad pueda llegar a ser influencia y no imposiciones de poder.

Incluso con una limitación como es no obtener una guía dirigida a temas específicos para diseñar políticas públicas, los esfuerzos municipales se realizaron desde las capacidades y el conocimiento disponible por parte de la autoridad y el equipo técnico, que lo hemos mencionado anteriormente como los tomadores de decisiones. Lo que es debilitado por

aquellos “organismos de control [que] no han guiado oportunamente la generación de las herramientas e instrumentos y, por lo tanto, el gobierno local no posee los conocimientos suficientes” (Portilla 2024).

Se debe reconocer que la planificación como búsqueda de los objetivos en una ruta coherente va definiendo prioridades, jerarquías y medios necesarios en el cual se constituye un instrumento racional donde se integran las políticas sectoriales en un tiempo determinado, según lo definido por Roth (2014, 151) y de acuerdo a lo observado se ha trabajado en jerarquías macro hasta las más específicas según lo detallado en el PDOT.

Esta planificación debe ir de la mano con indicadores tanto sociales y económicos que permitan realizar un seguimiento de avance del desarrollo de la política en tiempo y espacio para determinar si es sostenible o no. A nivel nacional, para remediación ambiental contamos con el Sistema Nacional de Información con un eje de Transición Ecológica (2024) pero que en manejo integral de bordes costeros no se cuenta con la suficiente información disponible que pueda servir como una guía o ruta para la construcción de indicadores a nivel local puesto que el enfoque fue dirigido hacia el uso eficiente de aguas dulces.

Lo cual indica que, si buscamos una planificación con un nivel de coherencia alta, debe relacionarse con la planificación total desde la inclusión de actores que son parte de los procesos de construcción de escenarios posibles. Es muy importante que Roth (2014) menciona que, si fijamos metas muy precisas al reducir las ambiciones del plan como tal, se abandona el objetivo de la planificación porque podría estar direccionando a factores contradictorios o incoherentes, porque dentro de la planificación se enfrenta lo técnico con lo político.

Es así que, considerando las limitaciones en materia de política pública local y el liderazgo del gobierno central en apoyar la elaboración de herramientas que logren enfocarse en la remediación y manejo integral de los bordes costeros, la presencia de actores políticos como herramientas de organización son un punto focal para generar la expectativa sobre quienes van a formular las soluciones a una problemática social así mismo como, la responsabilidad de tener la exactitud de quienes deben rendir cuentas sobre ciertos temas.

En el contexto del Municipio de Manta, los actores clave en el ámbito medioambiental incluyen al poder ejecutivo, liderado por la actual alcaldesa, Ing. Marciana Valdivieso Zamora; la parte institucional, conformada principalmente por las diversas direcciones

municipales, incluida la Coordinación Ecológica y Ambiental que fue incluida en el año 2020 mediante la ordenanza 012 (2020a). Lo cual debe ser también reconocido como parte medular es el área de Planificación Institucional, que representan los esfuerzos institucionales en generar productos de planificación y temas ambientales en política pública.

Acerca de la herramienta de autoridad que sólo se detectó en la fase de puesta en agenda y que no se logró cristalizar en la fase de formulación de la política local ambiental. Esto nos ayuda a ver como un punto clave para entender que la coherencia entre los instrumentos no está relacionada, siendo una grave diagnostico que, como consecuencia, complejizará el problema público identificado.

En la elaboración de esta política, es crucial incluir un sistema de seguimiento y control tanto interno como externo que garantice la eficacia de las medidas adoptadas. Este enfoque no se limita a la rendición de cuentas, sino que se centre en la reducción de los niveles de contaminación para facilitar el uso y disfrute de los bordes costeros.

Conclusiones

Para concluir esta investigación, es imperativo regresar a la pregunta de investigación inicial que se formuló, la cual plantea: ¿Cómo ha contribuido la gestión integral de áreas naturales, específicamente el borde costero de Manta, por parte del gobierno local, a la recuperación de estos espacios frente a la problemática de la contaminación? En este sentido, es crucial reconocer y abordar el riesgo inherente de llevar a cabo diseños inconscientes por parte de los políticos y su equipo técnico. En el caso específico de la contaminación ambiental, este riesgo amenaza la biodiversidad del cantón. Por lo tanto, es fundamental abordar este aspecto para asegurar que las acciones emprendidas por el gobierno local sean efectivas y contribuyan de manera significativa a la recuperación de los espacios naturales en el borde costero de Manta.

Desde el inicio de la investigación, se ha planteado la fuerza causal que impulsa la inclusión en la agenda política local de medidas dirigidas a la remediación ambiental de las playas de Manta. Este aspecto resalta la relación entre teoría y práctica que ha sido fundamental en el desarrollo de la presente investigación. Se ha reconocido el instrumentalismo como una perspectiva de valoración y crítica, destacando el uso de herramientas en la formulación de políticas ambientales a nivel local.

En el primer capítulo del marco analítico se ha identificado una hipótesis que alude a el diseño inconsciente, puesto que inicialmente no se ha estructurado de manera adecuada el problema público, a pesar de haber sido prometido durante la campaña electoral de 2019. Esta carencia se refleja en la ausencia de objetivos y metas claras en las propuestas de política que la municipalidad ha compartido y puesto en práctica. Este aspecto se relaciona con la perspectiva de Hoppe (2018), quien sostiene que la estructuración adecuada de un problema público requiere una exploración exhaustiva y una descomposición detallada del mismo. Estos procesos se consideran el punto de partida para diseñar políticas que sean funcionales y efectivas.

En el capítulo dedicado a la puesta en agenda, se reconoce que la problemática ambiental, aunque no estuviera completamente definida, fue introducida en la agenda política a través de promesas electorales. Este enfoque fue utilizado hábilmente por la autoridad electa en 2019, quien gozaba de una gran aceptación y popularidad en la ciudad. Esta autoridad pudo integrar

su discurso con las coyunturas internacionales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, aprovechando el compromiso de Ecuador con su cumplimiento.

La formulación de un Plan electoral seguido de un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) apenas abordaba de manera superficial la problemática de la contaminación ambiental en las playas. Estos planes carecían de una sección central que afrontara la pregunta fundamental: ¿Cómo mitigar y gestionar la contaminación en las zonas costeras? Aunque el PDOT ofrecía algunas alternativas alineadas con la recuperación del borde costero, se reconoce que un plan por sí solo no es una medida normativa que pueda alcanzar los resultados deseados. Esto se debe a que, dentro del plan cantonal, se delimitaron proyectos, metas e incluso una estrategia que hasta la fecha no se ha logrado relacionar de manera efectiva con una herramienta de organización que aborde la necesidad inicial de controlar y radicar la contaminación en las zonas costeras.

La planificación estratégica del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Manta se caracteriza por el uso de un conjunto de herramientas que carecen de interrelación y coherencia entre sí. Cuando estas herramientas de políticas públicas no están alineadas, el problema inicialmente identificado como complejo y estructuralmente débil solo resulta en una política que no existe en términos técnicos. Políticamente, se puede discutir el progreso de obras de infraestructura como el resultado de la política pública, pero esto no aborda eficazmente la complejidad del problema subyacente reconociendo que Manta como ciudad costera, tiene una relación inherente con sus playas por ser motor de desarrollo económico.

La política local promovida por la municipalidad es el resultado de una combinación de factores endógenos que son inherentes al sistema político y administrativo de la localidad. Si bien responde a la problemática planteada en la agenda política, esta política está estrechamente ligada a la aceptación de una autoridad en particular, en lugar de estar diseñada específicamente para abordar la erradicación de la contaminación en la ciudad.

El uso combinado de diferentes instrumentos podría haber sido un enfoque prometedor para el desarrollo de una política pública destinada al manejo integral de las zonas costeras. Se reconoce que, inicialmente, la necesidad de abordar problemas como la contaminación de playas urbanas y rurales en Manta estaba presente en los discursos políticos y en un Plan Electoral que obtuvo respaldo en el año 2019. Sin embargo, a pesar de los intentos por conectar estos instrumentos de política a lo largo del proceso de investigación, no se logró una

coherencia y consistencia entre ellos. Esto ha resultado en la ausencia de una política local que defina claramente el inicio y el fin de la gestión de las costas del cantón.

Por consiguiente, se plantean las siguientes recomendaciones para poner en marcha el diseño de una política ambiental local:

- 1. Formular un objetivo de política que esté ligado a mitigación de la contaminación ambiental:** dado que desde el año 2019 se mencionó en el Plan de Trabajo presentado ante el CNE la intención de rescatar las playas de la ciudad, con el fin de contrarrestar el deterioro ambiental que ha ocurrido a lo largo de los años. Este objetivo de política local tiene que ser articulado dentro de un plan como el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), que servirá como un marco de apoyo para la construcción de una política ambiental local. Además, el PDOT determinará el alcance de las acciones gubernamentales a nivel local.
- 2. Adaptar los medios y los fines de la política:** Con el fin de garantizar que los objetivos estén alineados con las capacidades del gobierno municipal, es fundamental comenzar con investigaciones aterrizadas en el problema público que es la contaminación de la playa urbana, con la finalidad que reflejen la realidad y las necesidades locales para abordar la contaminación ambiental en las zonas costeras. Las investigaciones ayudarán, de manera coherente, se conectarán con las capacidades disponibles del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Manta. Al mismo tiempo, permitirán identificar las limitaciones persistentes. Como resultado, demostrará la necesidad de coordinar de manera efectiva con otros sectores a nivel regional y nacional.
- 3. Fortalecer la institucionalidad municipal en políticas públicas:** El Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) ya cuenta con una unidad encargada de realizar seguimiento y evaluación de sus programas, la cual debe ser fortalecida mediante la coordinación y liderazgo del área en materia de políticas públicas. El fortalecimiento se alcanza a través de herramientas de capacitación continua dirigidas al personal tanto del área en cuestión como a los interesados en las políticas públicas que se pretendan implementar. Asimismo, resulta imperativo articular las capacidades de la dirección de planificación con sus sistemas de monitoreo y evaluación, los cuales miden los rendimientos internos de la gestión. Esto se realiza con el propósito de garantizar culturas organizacionales que promuevan los principios

éticos, de responsabilidad y colaboración entre las distintas direcciones municipales, con miras a asegurar una gestión eficiente del servicio público.

Dicha coordinación permitirá que desde cada una de las áreas pertinentes se puedan articular de manera efectiva las iniciativas que tengan un impacto significativo en la sociedad local. Este mejoramiento puede lograrse mediante la colaboración entre el poder ejecutivo y legislativo municipal, quienes deben mantenerse informados sobre los avances en los programas municipales. Además, es esencial establecer un conocimiento sólido o líneas de base de los programas y de los indicadores de los problemas públicos, como es el caso de la contaminación de playas, para poder adaptar adecuadamente las políticas locales a las necesidades identificadas.

- 4. Optimizar los instrumentos de política:** La fortaleza institucional también está estrechamente relacionada con la optimización de los instrumentos de la política ambiental. Como se evidenció en el capítulo dedicado a los instrumentos, estos pueden volverse no efectivos debido a su falta de interconexión y su falta de capacidad para abordar de manera positiva el problema público identificado, que es la contaminación. Aunque no se sugiere que únicamente se creen instrumentos coercitivos, como normativas sancionatorias o directrices que dicten las acciones de los actores políticos, es importante mencionarlos ya que se debe buscar una combinación coherente entre todas las herramientas disponibles.

El GAD de Manta ha demostrado una notable capacidad para coordinar diferentes sectores y atraer inversores estatales, lo cual constituye un logro fundamental. Sin embargo, es necesario trabajar en el fortalecimiento de áreas como el diseño de políticas para fortalecer la institucionalidad y así mismo, lograr que estas iniciativas siempre estén acorde a los lineamientos nacionales como internacionales en materia medio ambiental porque es un área de trabajo que actualmente se encuentra debilitada. Esta dimensión es esencial, ya que, sin una estructura sólida de política la efectividad de las acciones se verá comprometida.

Se recomienda que las herramientas de autoridad, sean fielmente elaboradas a las necesidades como capacidades que posee la institución municipal y por esto, se debe comenzar con el Plan de manejo integral que se dicta en el Código Legal mismo que fue ratificado y que guarde coherencia con el Plan de Trabajo de 2019 como con el Plan de Desarrollo – PDOT que se encuentra vigente al 2024.

Dicho Plan de manejo, debería ser elaborado en conjunto con un equipo consultor que pueda proveer las investigaciones técnicas en materia marina y terrestre para conseguir los resultados pertinentes del diagnóstico de la playa urbana de Manta. Por lo que ayudará a elaborar una planificación estratégica que contemple la totalidad de las herramientas NATO, con una coherencia entre ellas con el objetivo de focalizar las acciones a ejecutar en áreas administrativas, financieras y operativas, que garanticen la mitigación de la contaminación como el aprovechamiento de los espacios públicos de los balnearios cantonales.

- 5. Optimizar la coordinación intersectorial:** Aunque se reconoce que una de las fortalezas del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Manta es su capacidad para captar recursos financieros, es igualmente importante dirigir esfuerzos hacia la colaboración con organizaciones de la sociedad civil que están activamente comprometidas en generar conocimiento y técnicas para impulsar cambios positivos en las comunidades locales. Esta colaboración se presenta como un camino hacia la creación de interacciones políticas sostenibles, con el objetivo de integrar a un mayor número de actores no estatales, como ONG y gremios sociales, que están comprometidos con la mitigación de la contaminación en las playas. Estas organizaciones, que hasta ahora solo han estado involucradas en el accionar municipal a través de eventos, deben ser consideradas en la elaboración de instrumentos de políticas para garantizar una representación equitativa de opiniones y ampliar las opciones disponibles.
- 6. Realizar seguimiento y evaluaciones:** Aunque la ley establece la obligación de presentar informes sobre los avances de las obras ejecutadas por una municipalidad, las políticas públicas no son muy claras en cuanto a los requisitos para el seguimiento, dejando la demostración de progresos como una opción. Por lo tanto, es crucial realizar un seguimiento y evaluación exhaustivos de las políticas de manera personalizada. Esto permitirá identificar los impactos positivos que se están generando en la ciudad y así corregir errores, fortalecer debilidades e impulsar las fortalezas ya alcanzadas.

Las evaluaciones se consideran una estrategia esencial para evaluar las acciones implementadas por las autoridades. Sin embargo, es fundamental no limitarse a una evaluación interna, sino también garantizar la transparencia de la información para la ciudadanía y los actores involucrados en las políticas ambientales del cantón. Esto

asegurará una rendición de cuentas adecuada y una participación efectiva de todos los interesados en el proceso de mejora continua de las políticas públicas.

Por ejemplo, Petro Ecuador EP debería solicitar el plan detallado para implementar la política de manejo integral de las zonas costeras de Manta, especialmente considerando la ubicación del Parque Urbano de La Poza en esta área. Aunque este parque se ha proyectado inicialmente como una solución a problemas ambientales, no se ha proporcionado una explicación clara sobre cómo se llevará a cabo esta iniciativa.

Hasta el momento la gestión integral de las zonas costeras no ha demostrado un avance institucional desde el municipio de Manta por la falta de coherencia y congruencia entre sus instrumentos, los actores políticos y las estrategias tanto internas como externas para la mejora en respuesta y acción para remediar el medio ambiente.

Las causas de la inacción pueden ser diversas, ya que es una característica común en problemas complejos que abarcan múltiples áreas. En este caso, no solo se trata de una cuestión ambiental, sino también social, turística y económica. Sin embargo, en este momento, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Manta cuenta con todas las herramientas necesarias y un conocimiento avanzado sobre la contaminación, lo que sirve como punto de partida para comenzar a desarrollar políticas ambientales que posicionen a Manta en Ecuador (continental) como un referente en materia de medio ambiente y turismo sostenible.

Finalmente, son los responsables de la toma de decisiones quienes tienen el poder de abordar las problemáticas históricas que han afectado a la ciudad de Manta hasta el día de hoy. Cuando en el año 2019 se planteó la idea de abordar la contaminación de las zonas costeras, incluidas las playas de uso turístico en la ciudad, se dio inicio a una política local centrada en mejorar estos espacios públicos de uso cotidiano. Sin embargo, a pesar de los años transcurridos hasta la actualidad, en 2024, no se ha logrado implementar una política específica que aborde adecuadamente este tema, que fue prometido durante la campaña electoral.

Es fundamental que los políticos locales de Manta, comprendan la trascendencia de mejorar las políticas públicas relacionadas con el manejo integral de playas. En un contexto global donde la degradación ambiental y la presión antropogénica sobre los ecosistemas costeros

están en aumento, es crucial adoptar medidas proactivas para preservar estos recursos naturales de incalculable valor.

Es por esto que, mejorar las políticas de gestión costera no solo garantiza la protección de la biodiversidad marina y terrestre, sino que también salvaguarda el bienestar de las comunidades costeras que dependen económicamente del turismo y de los servicios ecosistémicos proporcionados por las playas. Por lo tanto, se debe insistir a los líderes políticos a priorizar esta agenda y a comprometerse con la implementación de políticas públicas sólidas y sostenibles que promuevan el manejo responsable y equitativo de nuestras playas.

Referencias

- Armijos, Marianela. 2011. "Planificación Estratégica e indicadores de desempeño en el sector público". Series Manuales. CEPAL - ILPEZ. Chile.
- Arteaga, Carlos Enrique González, y Hilda Yajaira González González. 2016. "Evaluación Química Y Microbiológica De La Playa De "Los Esteros" En La Ciudad De Manta". La Granja. Revista de Ciencias de la Vida 23 (1): 52-59.
- Cabrera, José María León. 2018. "¿Cuál es nivel de contaminación del mar en Ecuador?" GK (blog). 15 de octubre de 2018. <https://gk.city/2018/10/14/contaminacion-mar-ecuador-pesca-galapagos/>.
- Christensen, Tom, Martin Læg Reid, y Per Læg Reid. 2019. "Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter?". 38 (2): 237-54. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1584147>.
- El Telégrafo. 2015. "En 2 años tendremos arreglado el problema sanitario de Manta", 10 de mayo de 2015, Redacción Regional Manabí edición. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional/1/en-2-anos-tendremos-arreglado-el-problema-sanitario-de-manta>.
- EP PetroEcuador. 2022. "El Gobierno Nacional entregará cerca de USD 21 millones, a través de EP Petroecuador, para construir un mega parque en Manta – EP PETROECUADOR". 2022. <https://www.eppetroecuador.ec/?p=14582>.
- Fontaine, Guillaume. 2021. "Los instrumentos de política". En Guía Práctica de Diseño de Políticas para el Sector Eléctrico. El caso ecuatoriano., 26-35. Quito: OLADE-CONDESAN-MEERRNR.
- Fontaine, Guillaume, Alejandro Hernández - Luis, Taymi Milán, y Carlos Rodrigues de Caires. 2023. Enfrentar la corrupción en Latinoamérica Un enfoque institucional. Cham: Palgrave Macmillan.
- GADC - Manta. 2015. "Fabricas procesadores de pescado de la ciudad de Manta son inspeccionadas por la "Comisaria de Gestión de Ambiente"". Alcaldía de Manta | Facebook. 18 de noviembre de 2015. <https://www.facebook.com/profile/100068912058585/search/?q=Malos%20olores>.
- . 2019. "POA General 2019". 2019. <https://manta.gob.ec/db/municipio/Planes-programas-proyectos/2020/POA%20General%202019.pdf>.
- . 2020a. Ordenanza GADMC - Manta No. 012. Vol. 012. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://manta.gob.ec/db/municipio/Ordenanzas/2020/ORDENANZA%20012-2020-ORDENANZA%20OPTIMIZACION%20DEL%20TALENTO%20HUMANO.pdf>.
- . 2020b. "POA General 2020". 2020. <https://manta.gob.ec/db/municipio/Planes-programas-proyectos/2020/PLAN%20OPERATIVO%202020.pdf>.
- . 2020c. "Diagnóstico por componentes: ambiental - biofísico, socio - cultural, económico - productivo, asentamientos humanos, político - institucional y diagnóstico integrado".
- . 2021a. "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2020 - 2035".
- . 2021b. Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta.
- . 2022. "Informe de rendición de cuentas - 2021". <https://manta.gob.ec/manta-transparente-2021/>.
- . 2023a. Código Legal Municipal del Cantón Manta - Codificación 2023. <https://manta.gob.ec/codigo-legal-municipal/>.

- . 2023b. “Pacto Verde Manta - manta.gob.ec - Un compromiso en marcha”. manta.gob.ec (blog). 2023. <https://manta.gob.ec/pacto-verde/>.
- García, Pedro. 2022. “Desarrollo económico sostenible de la ciudad de Manta”. <https://universidadducens.edu.mx/> (blog). 2022. <https://universidadducens.edu.mx/blog/desarrollo-economico-sostenible-de-la-ciudad-de-manta/>.
- Hall, Peter. 1993. Ciudades del mañana.
- Hernández - Luis, Alejandro. 2019. “El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico”. Cuadernos del CENDES, 102, , 47-86.
- Hoppe, Robert. 2018. “Heuristics for practitioners of policy design: Rules-of-thumb for structuring unstructured problems”, Public Policy and Administration, 33 (4): 384-408.
- Instituto de Ecología Aplicada, y Área Nacional de Recreación Playas de Villamil. 2020. “Plan de manejo del área nacional de recreación Playas de Villamil”. Guayaquil, Ecuador.
- Intriago, Agustín. 2019. “Plan de Trabajo Agustín Intriago Candidato a la Alcaldía de Manta 2019”. Mejor Ciudad 107.
- . 2020. “Agustín Intriago Quijano | Facebook”. Agustín Intriago Quijano. 16 de octubre de 2020. <https://www.facebook.com/agustinintriago/videos/258974688874997/>.
- “¡Manta gana!” 2023. Alcaldía de Manta | Facebook. 10 de abril de 2023. <https://www.facebook.com/profile/100068912058585/search/?q=millones%20d%C3%B3lares>.
- Méndez, José Luis. 2020. Políticas Públicas: enfoque estratégico para América Latina. Fondo de Cultura Económico. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=2503839>.
- Muñoz, Janeth. 2021. “El modelo integral de gestión territorial: una apuesta para la gestión pública”, Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, 17 (junio): 45-60.
- Olaya, Andrés, y Laura Gallego. 2022. “La definición y estructuración del problema público”. En Modelo para el Análisis y Diseño de Políticas Públicas, editado por Santiago Leyva y Andrés Olaya, 41-67. Medellín: EAFIT.
- Peters, Guy, y Jon Pierre. 2005. “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?” En La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia, 37-56. Madrid: INAP.
- Pico, Eduardo, y Manuel Mendoza. 2020. “Evaluación de la calidad del agua de mar en la desembocadura del Río Manta y sus efectos en la supervivencia de larvas de camarón blanco (*Litopenaeus Vannamei*)”. Editado por ULEAM 3 (6). <https://publicacionescd.uleam.edu.ec/index.php/yaku/article/view/9/41>.
- Portilla, Leonardo. 2024. Entrevista con Leonardo Portilla Briones; Planificador. Grabación. Revista de Manabí. 2019. “Resultados de las gestiones que alcalde de Manta hizo en Europa”. Revista de Manabí Gente, actos y entorno (blog). 28 de noviembre de 2019. <https://revistademanabi.com/2019/11/28/resultados-de-las-gestiones-que-alcalde-de-manta-hizo-en-europa/>.
- Roth, André-Noël. 2014. Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. Aura.
- Secretaría Nacional de Planificación. 2024. “Sistema Nacional de Información | Sistema Nacional de Información”. 2024. <https://sni.gob.ec/>.

Anexos:



Playita Mía, Manta, 1967.



Playita Mía, Manta, 2024.



Playita Mía, Manta, 2024.