

RESUMEN EJECUTIVO

1.Introducción

En concordancia con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Perú al 2050, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en el ejercicio sobre la coordinación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, a través del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial, pone a disposición de las instituciones y la sociedad civil, la presente Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) al 2050.

La PNOT al 2050 reviste una importancia estratégica en el marco de los desafíos del Bicentenario de la República para mejorar la calidad de vida de las personas. Ello en la aspiración de lograr territorios sostenibles y competitivos a través de la mejora en la ocupación del territorio, sin comprometer la capacidad de regeneración de los recursos naturales y la preservación del patrimonio natural y cultural, buscando la productividad de los territorios desde la complementariedad y compatibilidad de usos en el territorio, garantizando la seguridad alimentaria. Todo ello ante el reto de la reducción del riesgo de desastres en los territorios, en el contexto actual de cambio climático.

Esta aspiración requiere un acercamiento multisectorial y de aplicabilidad para su desarrollo en los territorios, desde una clara vocación de convergencia de los tres niveles de gobierno y los diferentes actores que confluyen en la construcción del territorio, entendido como una construcción social, pero también finito en cuanto a disposición de recursos y superficie.

En el Perú, se vienen desarrollando avances en materia de ordenamiento territorial. La Política de Estado 34 “Ordenamiento y gestión territorial” en el 2014 colocó al ordenamiento territorial en la esfera de las políticas públicas; pero para ese momento, ya se habían dado diversos avances desde la gestión ambiental y de los recursos naturales y desde el acondicionamiento territorial y el desarrollo urbano.

Desde la PNOT al 2050 se han identificado cuatro ejes de problemas que son la base del problema público identificado como “El manejo inadecuado del territorio afecta el desarrollo de las personas”. Los ejes como (i) la ocupación del territorio omite considerar sus aptitudes y potencialidades, (ii) los territorios sin visión que afecta el derecho de las personas, (iii) el insuficiente conocimiento del territorio limita la toma de decisiones de los actores, y (iv) la gobernanza del territorio débil y sectorializada afecta el planeamiento y actuación integral del Estado; ejes desde los que se puede abordar desde diferentes aspectos la problemática actual en el territorio peruano.

En base a lo identificado como problemática, se han definido lineamientos, servicios y actividades operativas que permitirán alcanzar los cuatro objetivos prioritarios de la PNOT, los cuales se organizan en (i) garantizar la ocupación, uso ordenado y seguro de los territorios, considerando sus aptitudes y potencialidades, (ii) lograr condiciones de equidad entre los territorios, (iii) mejorar la toma de decisiones de los actores basada en el conocimiento integral del territorio y (iv) fortalecer la institucionalidad de la gobernanza en los territorios. El avance en estos objetivos será el reflejo de la articulación y participación de los sectores involucrados en la materia.

A continuación, el documento se estructura en cinco grandes partes, iniciando por la concordancia estratégica y alineamiento de PNOT al 2050 con políticas de Estado, la segunda corresponde a la base normativa, nacional e internacional, sobre la que se sustenta la elaboración de la PNOT al

2050. En la tercera parte, se desarrolla el diagnóstico donde se enuncia y estructura el problema público de la PNOT al 2050 y se analiza la evidencia para comprender las relaciones de causalidad y situación integral del problema público. Igualmente, se presenta la narrativa de la situación futura deseada basada en las alternativas de solución seleccionadas para mitigar el problema público. La cuarta parte enuncia los objetivos prioritarios y lineamientos, servicios con las actividades operativas que permitirán proveer dichos servicios. Finalmente, la quinta parte, corresponde al seguimiento y evaluación de la política.

2.Base normativa

La PNOT al 2050 se sustenta tanto en normas nacionales vigentes como en compromisos internacionales suscritos por el Perú.

2.1. Normas nacionales

La PNOT al 2050 se sustenta en las siguientes normas nacionales:

- Constitución Política del Perú.
- Política de Estado 34, Ordenamiento y gestión territorial, aprobada por el Acuerdo Nacional en sesión 106 de enero de 2014.
- Ley N°26821, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (26 de junio de 1997).
- Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (30 de junio de 1997).
- Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización (17 de julio de 2002).
- Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial (25 de julio de 2002).
- Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (16 de noviembre de 2002).
- Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades (26 de mayo de 2003).
- Ley N°28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (4 de junio de 2004).
- Ley N°28611, Ley General del Ambiente (15 de octubre de 2005).
- Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (20 de diciembre de 2007).
- Ley N°29338, Ley de Recursos Hídricos (31 de marzo de 2009).
- Ley N°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (18 de febrero de 2011).
- Ley N°29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (22 de julio de 2011).
- Ley N°30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (11 de julio de 2014).
- Ley N°30754, Ley Marco sobre Cambio Climático (18 de abril de 2018).
- Ley N°31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (25 de julio de 2021).
- Decreto Supremo N°045-2001-PCM, Constituyen la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental.
- Decreto Supremo N°087-2004-PCM, que aprueba el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica.
- Decreto Supremo N°005-2022-MIDAGRI, Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.
- Decreto Supremo N°013-2010-AG, Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos.
- Decreto Supremo N°048-2011-PCM, Reglamento de la Ley 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y sus modificatorias.
- Decreto Supremo N°013-2019-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático.

- Decreto Supremo N°029-2018-PCM y sus modificatorias, que aprueba el reglamento que regula las políticas nacionales.
- Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N°0030-2023/CEPLAN/PCD, publicada el 26 de abril de 2023 se actualiza la Guía de Políticas Nacionales.
- Decreto Supremo N° 042-2023-PCM que aprueba la Política General de Gobierno para el presente mandato presidencial.
- Decreto Supremo N° 103-2023-PCM que aprueba la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050.

2.2. Instrumentos internacionales

En el marco de la política internacional, la PNOT se vincula con los siguientes compromisos:

- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Agenda 2030.
- La Nueva Agenda Urbana: Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible – Hábitat III.
- Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.
- Acuerdo de París: Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP).
- Programa País: Estudio de Desarrollo Territorial del Perú, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ratificado mediante Resolución Legislativa N° 26185.
- Protocolo de Kioto de la convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ratificado mediante Decreto Supremo N° 080-2002-RE.
- Acuerdo de París ratificado mediante Decreto Supremo N° 058-2016-RE.

3.Diagnóstico

3.1. Enunciado y delimitación del problema público

La PNOT al 2050 tienen como enunciado lo siguiente:

“El manejo inadecuado del territorio afecta el desarrollo de las personas.”

La ocupación, uso y aprovechamiento del territorio responde más a un proceso de transformación espontánea, a visiones coyunturales y a procesos informales que a acercamientos planificados con visión integral. Ello compromete la sostenibilidad de las acciones en el territorio, la predictibilidad de las inversiones y, por ende, la calidad de vida de la población. Esto puede expresarse en un crecimiento urbano desordenado e informal que incrementa la vulnerabilidad ante el riesgo de desastres o en una presión sobre los recursos naturales por asignación de actividades que comprometen su capacidad de regeneración. Pero también se expresa en la superposición de funciones y competencias, donde diferentes autoridades administran los territorios con fines distintos que no se encuentran articulados. Ello tiene un claro efecto en el mantenimiento de

conflictos sociales bajo los cuales, subyace una problemática en relación al uso y manejo del territorio, reflejo de diferentes territorialidades en un mismo espacio¹.

Los avances en materia de ordenamiento territorial en el Perú se han dado desde diferentes sectores, con una profusión de instrumentos que suponen una rica experiencia y avance, pero que precisan articularse para su fortalecimiento. La Política de Estado 34 “Ordenamiento y gestión territorial” en el año 2014, colocó al ordenamiento territorial en la esfera de las políticas públicas; previamente, se fueron dando diversos avances, desde el desarrollo urbano, la gestión ambiental y de los recursos naturales y, más específicamente la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre. Estos diferentes ámbitos generaron procedimientos e instrumental ad hoc que profundizaron en alcances sectoriales sobre el territorio y su manejo, pero que desembocaron en un marco normativo disperso, con limitada claridad jurídica sobre la materia de ordenamiento territorial.

El Perú es un país con una de las geografías más extremas que, a la vez, es la base de su extraordinaria diversidad geográfica y cultural, expresada en la variedad de ecosistemas y en la gran riqueza paisajística y cultural. Las características altitudinales junto con las condiciones latitudinales imprimen una elevada complejidad al territorio peruano, expuesto a una diversidad de fenómenos naturales que lleva a la población a convivir con diferentes escenarios de riesgo. El incremento de la vulnerabilidad de la población evidencia una ruptura con la memoria del territorio y una creciente cultura de ocupación ajena a sus características inherentes como territorio.

La existencia de factores de exclusión social y económica, producto de distintas situaciones coyunturales atravesadas por el Perú, como el deterioro de la economía agrícola, la falta de presencia del Estado, las coyunturas de conmoción social y política, como las ocasionadas por el terrorismo de la década de 1980, entre otros factores, dieron lugar a un proceso migratorio sostenido desde los espacios rurales hacia las ciudades y, especialmente Lima y otras ciudades de la costa; y en menor medida, los espacios amazónicos. La magnitud de este proceso impactó en el medio rural, por la sangría permanente de población y desbordó la capacidad del Estado² para atender de manera óptima la demanda de viviendas y servicios asociados³, pero también para proteger las áreas agrícolas y los ecosistemas por el crecimiento urbano, repercutiendo en la seguridad y soberanía alimentaria⁴ y en la provisión de servicios ecosistémicos.

Los procesos migratorios y las expectativas que se genera en los espacios de llegada supusieron la confluencia de visiones distintas en un mismo territorio, alimentando la diversidad social y cultural de estos territorios de acogida. Sin embargo, el abandono de los espacios rurales y la concentración urbana, fruto de estos movimientos migratorios, tuvo implicancias en la accesibilidad diferencial a servicios del Estado, a infraestructura vial, de comunicaciones, de equipamiento social, a mercados y servicios culturales, y a oportunidades de mejora de calidad de vida de la población⁵. Ello contribuyó a acrecentar condiciones de desigualdad entre regiones y dentro de un mismo territorio.

¹ PNUD (2013) Capítulo 1. Desarrollo humano, cambio climático y territorio. En *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible*. PNUD

² Matos Mar, J. (1985) *Desborde popular y crisis del Estado*. IEP

³ Guerra-García, G. (1999) *La Reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*. Agenda Perú.

⁴ Remy, M.I. (2021) Desarrollo rural y seguridad alimentaria. En *Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*. CIES/EGPP-PUCP/IEP/CIUP/IDEA Internacional. Este estudio realiza un abordaje de la problemática agraria y la seguridad alimentaria; analizando opciones de política y diseñando una hoja de ruta al respecto.

⁵ Esta dinámica territorial se puede identificar, a diferentes escalas, en todas las regiones del país. Se tiene como referencia el fragmento sobre la realidad en la sierra andina del departamento de Piura. Canziani, Revesz y Belaunde (2015) Piura: ciudades intermedias y desarrollo territorial. En *Ciudades intermedias y desarrollo territorial*. Fondo editorial PUCP

El índice de vulnerabilidad de las personas en el territorio⁶ evidencia esa situación de desigualdad territorial⁷. En un análisis del período 2013-2019 se aprecia una caída constante de su valor hasta el 2016 y, recién en el 2019, inicia una remontada significativa. Esto se expresa en los territorios con una concentración espacial de la vulnerabilidad. Así, los niveles más bajos están en la franja costera centro y sur, en tanto los niveles más altos se registran en el nororiente del Perú. Loreto y Ucayali presentan los índices de vulnerabilidad más altos, de manera constante entre 2013 y 2019. En el otro extremo, Moquegua está de manera sostenida con los índices más bajos. No obstante, el análisis del período muestra que en todos los departamentos hubo un incremento del índice de vulnerabilidad, a excepción de Loreto, que tuvo una reducción de 0,3 puntos⁸.

Otro indicador que da cuenta de las desigualdades territoriales es el Índice de Competitividad Regional 2024⁹, donde Loreto y Ucayali en el 2024 se ubican entre los departamentos con valores más bajos, junto con Cajamarca, Huancavelica y Huánuco; mientras que Moquegua ocupa el primer lugar, superando a Lima y Arequipa, que están por encima del promedio nacional con el segundo y tercer lugar, respectivamente.

La escasa planificación en el desarrollo de las actividades económicas y en la expansión urbana compromete la capacidad de regeneración de los ecosistemas y las condiciones de habitabilidad de la población. Así mismo, esta dificultad de regeneración de los recursos naturales también coloca al Perú en una situación de elevada vulnerabilidad ante eventos cíclicos como el Fenómeno El Niño, La Niña o las variaciones climáticas en el contexto actual de cambio climático. Todo ello compromete la sostenibilidad de las actividades económicas y tiene implicancias tanto en las condiciones de seguridad alimentaria como en la exacerbación de los conflictos por el uso del suelo.

Ante ello, la situación actual de desigualdad territorial, enunciada en párrafos precedentes, evidencia que los territorios tienen capacidad de respuesta diferencial que incide en la evolución de las condiciones de desarrollo territorial y el mantenimiento de las desigualdades en y entre territorios¹⁰.

⁶ CEPLAN (2021). *Vulnerabilidad de las personas en el territorio 2013-2019*. Documento de trabajo CEPLAN

⁷ El índice de vulnerabilidad está compuesto por 23 indicadores distribuidos en cuatro grupos: i) población infantil, ii) población femenina, iii) población con problemas de acceso a servicios básicos y de salud, y iv) población con problemas en educación.

⁸ Se debe precisar que este índice de vulnerabilidad podría estar sufriendo variaciones a la luz de los datos de pobreza durante y post pandemia. Así, según el informe técnico del INEI (2024) sobre la evolución de la pobreza entre 2014-2023, se evidencia que la brecha de pobreza en el 2023 creció en 3 puntos porcentuales respecto al 2019. El área urbana está en 6.3% y el área rural en 12.6%. Sin embargo, comparando desde 2019, la brecha creció más en el área urbana (3.4 puntos porcentuales) que, en el área rural, donde se incrementó en 2.2 puntos porcentuales. No obstante, la brecha sigue siendo mayor en el área rural, especialmente en los ámbitos de la sierra, seguido de la selva.

⁹ Instituto Peruano de Economía (2024). *Índice de Competitividad Regional 2024*. En IPE.

¹⁰ PNUD (2013) Capítulo 1. Desarrollo humano, cambio climático y territorio. *En Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible*. PNUD

3.2 Conceptos clave y enfoques

El modelo del problema público se apoya en conceptos clave obtenidos de diferentes fuentes bibliográficas como se muestra a continuación:

N°	Concepto clave	Definición
1	Territorio	El territorio es una construcción social donde los actores son quienes configuran con sus relaciones el significado y la apropiación de un determinado espacio físico y social. Expresa identidad y sentido de pertenencia, propósitos compartidos sobre los que se ejerce algún tipo de autoridad, de relaciones de colaboración y conflicto. A la luz de la definición el territorio se entiende desde un abordaje multidimensional, como espacio de competencias administrativas; como espacio de pertenencia natural, vinculado a sus características naturales y su legado histórico, la memoria ambiental e histórica; y como construcción social que crea identidad, en tanto logra consolidar acciones colectivas de los distintos agentes. Esta definición resulta complementaria, para efectos de la presente Política, con la definición de territorio del artículo 54 de la Constitución Política del Perú¹¹.
2	Gobernanza territorial	Las decisiones públicas se toman en un modelo de gobierno del territorio: la gobernanza territorial alude a la capacidad de las sociedades de resolver sus asuntos y de contribuir al desarrollo de sus territorios mediante la articulación y participación de diversos actores territoriales, entre ellos (i) el Estado (gobernanza multinivel vertical), (ii) la sociedad civil, (iii) las agencias públicas localizadas territorialmente y (iv) el sector privado (gobernanza multinivel horizontal)¹². En otras palabras, la gobernanza requiere una participación e involucramiento activo que permita ejercer ciudadanía en los diversos espacios. Ese gobierno del territorio integra sectores públicos y privados en un mismo espacio y comprende dimensiones tales como el diálogo social y la gestión de conflictos, la descentralización política y la gestión territorial, es decir, la actuación misma de dichas decisiones.
3	Descentralización	La descentralización es un proceso de carácter permanente, gradual y continuo de asignación de competencias y transferencia de recursos y capacidades del nivel central hacia los niveles subnacionales; como política de estado promueve la integración regional, la constitución de macro regiones y el equilibrio de poder de los tres niveles de gobierno¹³.
4	Gestión territorial	La gestión territorial se refiere al modelo de actuación multiactor y multinivel que tiene por finalidad contribuir a la gobernanza territorial, desplegando para ello estrategias de coordinación, articulación, monitoreo y evaluación de las políticas y planes intersectoriales, intergubernamentales y de otros actores para orientar las intervenciones con una visión integral de desarrollo del territorio.

¹¹ "El territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre.

El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley.

En su dominio marítimo, el Estado ejerce soberanía y jurisdicción, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.

El Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y el mar adyacente hasta el límite de las doscientas millas, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado".

¹² RIMISP (2010). Informe de Memorias Encuentro 2010 – Territorios Rurales en Movimiento. Informe del Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP

¹³ Azpur, J., Ballón, E., Chirinos, L., Baca, E. y Távara, G. realizan un balance de la descentralización en el Perú y propuestas de reforma precisando lo siguiente:

"El proceso descentralista peruano se constituye sobre la base de cuatro premisas fundamentales.

La **subsidiariedad** establece que debe transferirse a los gobiernos subnacionales (regionales y locales) aquellas competencias y recursos que estén en condiciones de ejecutar mejor que el gobierno nacional. La **gradualidad** quiere decir que la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales debe darse por etapas, de forma progresiva y ordenada. La **permanencia** quiere decir que el proceso es abierto y no tiene fecha de cierre, sino que supone un permanente esfuerzo por descentralizar competencias y recursos, siendo obligatorio para todos los organismos del Estado. La **integralidad** quiere decir que se trata de una política de Estado que obliga al íntegro del sector público, y no una iniciativa particular frente a la que cada sector pueda negociar su participación" (2006:12).

		Este término comprende la demarcación y organización territorial, la gestión del riesgo de desastres y el ordenamiento territorial; aspectos que se abordan de forma complementaria y articulada desde el Viceministerio de Gobernanza Territorial (VGT) ¹⁴ de la PCM.
5	Demarcación y organización territorial ¹⁵	La demarcación y organización territorial es un proceso técnico geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político administrativas a nivel nacional. Su finalidad es que las circunscripciones cuenten con límites saneados y con una eficiente organización territorial, contribuyendo así a la gobernanza territorial. Actualmente, el territorio está organizado por departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones se constituyen y organiza el gobierno a nivel nacional, departamental y local, preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación. La organización del territorio es el conjunto de lineamientos técnicos y normativos orientados a la adecuación de las circunscripciones territoriales a la dinámica de los procesos políticos, económicos, sociales y físico-geográficos. Son acciones técnicas de demarcación territorial la delimitación, redelimitación, creación, fusión, traslado de capital, anexión, categorización, recategorización y cambio de nombre.
6	Gestión del riesgo de desastres ¹⁶	La gestión del riesgo de desastres es un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastres en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible. La gestión del riesgo de desastres está basada en la investigación científica y de registro de informaciones y orienta las políticas, estrategias y acciones de todos los niveles de gobierno y de la sociedad con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) tiene entre sus objetivos, la promoción para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de planificación del desarrollo y en el ordenamiento territorial.
7	Ordenamiento territorial ¹⁷	El ordenamiento territorial es política de Estado y se constituye en el proceso político, técnico y administrativo, facilitador de la toma de decisiones y de acciones consensuadas y planificadas respecto a la ocupación, el uso y el aprovechamiento sostenible del territorio, considerando criterios ambientales, sociales, culturales, económicos, institucionales y geopolíticos, para contribuir al desarrollo territorial, al fortalecimiento de las identidades culturales de todas las personas, así como a la mejora de la calidad de vida de la población.
8	Recursos naturales ¹⁸	Se consideran recursos naturales a todos los componentes de la naturaleza, susceptibles de ser aprovechados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tengan un valor actual o potencial en el mercado. Así tenemos las aguas (superficiales y subterráneas); el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección; la diversidad biológica: como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistas; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida; los recursos hidrocarburíferos, hidroenergéticos,

¹⁴ Hay un marco normativo relacionado como la Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley N°27795), la Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD (Ley N°29664), la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 (DS. N°038-2021-PCM), el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PLANAGERD 2014-2021 (DS. N°034-2014-PCM), entre otros.

¹⁵ Ley N° 27795 Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 191-2020-PCM. El artículo 2 de dicha ley establece definiciones básicas, las mismas que han sido recogidas para la presente definición.

¹⁶ Ley N° 29664 Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), en su artículo 3 define la Gestión del Riesgo de Desastres.

¹⁷ Definición consensuada en el Ejecutivo en el Proyecto de Ley de ordenamiento territorial y creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial. Este Proyecto de Ley fue tramitado al Congreso de la República mediante Oficio N° 273-2023-PR, del 16 de agosto 2023.

¹⁸ Ver Ley N° 28611 *Ley General del Ambiente*, artículos 84 y 85; y Ley N° 26821 *Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales*, artículos 3 y 28.

		eólicos, solares, geotérmicos y similares; la atmósfera y el espectro radioeléctrico; los minerales; los demás considerados como tales. Los recursos naturales deben aprovecharse en forma sostenible. El aprovechamiento sostenible implica el manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, de ser el caso. El aprovechamiento sostenible de los recursos no renovables consiste en la explotación eficiente de los mismos, bajo el principio de sustitución de valores o beneficios reales, evitando o mitigando el impacto negativo sobre otros recursos del entorno y del ambiente. Los recursos naturales se clasifican generalmente en dos grandes categorías: a) Recursos Naturales Renovables: Aquellos que pueden regenerarse de manera natural con el tiempo, como los bosques, los peces, y el agua (cuando se gestiona de manera sostenible). b) Recursos Naturales No Renovables: Aquellos que existen en cantidades limitadas y no pueden ser reemplazados en un marco temporal humano, como los minerales y los combustibles fósiles. La gestión sostenible de los recursos naturales es crucial para mantener el equilibrio ecológico, apoyar el desarrollo económico, y garantizar que las generaciones futuras también puedan beneficiarse de estos recursos.
9	Desequilibrio territorial	El desequilibrio territorial es la consecuencia de un manejo inadecuado del territorio en el que priman visiones desarticuladas y se pone en riesgo la sostenibilidad¹⁹ del entorno inmediato en el que los recursos naturales, los medios de vida y la población asentada son parte de él. Por lo tanto, un territorio desequilibrado es aquel en el que uno o más aspectos²⁰ del mismo están siendo perjudicados, ocasionando un desbalance en la dotación de servicios y la instalación de nuevas actividades entre regiones o departamentos, ámbitos urbanos y rurales o entre espacios intrarregionales.
10	Información territorial ²¹	La información territorial se refiere a los datos y conocimientos que describen las características físicas, biológicas, socioeconómicas y culturales de un territorio específico. Esta información incluye aspectos como la geografía, la topografía, el uso del suelo, los recursos naturales, la infraestructura, la población y los riesgos en el territorio, entre otros. La información territorial es fundamental para el ordenamiento y gestión territorial y la toma de decisiones a nivel local, regional y nacional, permitiendo un enfoque integrado y sostenible en la gestión del territorio.
11	Información geoespacial ²²	La información geoespacial se refiere a los datos que están vinculados a una ubicación específica en la Tierra. Esta información incluye coordenadas geográficas, características físicas, y otros datos que se pueden mapear o analizar espacialmente. Los datos geoespaciales son esenciales para entender patrones, relaciones y tendencias espaciales y se utilizan en diversos campos como la cartografía, la geografía, la planificación urbana, la gestión de recursos naturales y la defensa. La información geoespacial se puede representar a través de mapas, sistemas de información geográfica (SIG), imágenes satelitales y otros medios digitales que permiten la visualización, análisis y gestión de datos espaciales. Es fundamental para la toma de decisiones en áreas como el ordenamiento territorial, la planificación de infraestructuras, la gestión de emergencias y el monitoreo ambiental.

¹⁹ Carrizosa, J. (2006). *Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local*. Universidad Nacional de Colombia, IDEA

²⁰ Ver aspectos del ordenamiento territorial en pág. 16

²¹ Definición elaborada a partir de la *Guía Metodológica para la elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente* (2017).

²² Definición elaborada a partir de lo que se viene desarrollando desde el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). En www.sinia.minam.gob.pe

N°	Enfoques ²³	Definición
1	Enfoque basado en derechos humanos ²⁴	Enfoque basado en Derechos Humanos: Comprende un conjunto de normas jurídicas nacionales e internacionales, principios éticos ejercidos individual e institucionalmente, así como políticas públicas aplicadas por el Estado que involucran a actores públicos y privados, empoderando a los/las titulares de los derechos en la capacidad de ejercerlos y exigirlos. Se concreta en actitudes que llevan a la práctica el ideal de la igual dignidad de todas las personas, promoviendo cambios en las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. El enfoque basado en derechos humanos incluye los principios rectores sobre empresas y derechos humanos: proteger, respetar y remediar. Este enfoque asume que los derechos son inherentes a todos los seres humanos, se fundan en el respeto de la dignidad de la persona humana y son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. El enfoque se basa en las normas internacionales, desde las cuales se establecen estándares que permiten hacer operativa su protección y promoción. Asimismo, desde este enfoque, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional, lo cual contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo reconociendo su diversidad, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, los cuales deben poder participar activamente en la formulación de políticas y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar.
2	Enfoque de participación ²⁵	Se busca promover la implementación y la realización de procesos participativos basados en el diálogo que fortalezca las oportunidades de participación de agentes públicos, privados y de la sociedad civil.
3	Enfoque de cooperación internacional	Enfatiza la necesidad de que el proceso de ordenamiento territorial respete compromisos y tratados internacionales asumidos por el Perú en materia de derechos humanos, límites, integración, cooperación, medio ambiente, gestión del riesgo de desastres, manejo de recursos hídrico, entre otros.
4	Enfoque de género	Es considerado como una herramienta de análisis que permite identificar los roles y tareas asignadas a los hombres y las mujeres en su diversidad en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen en estas relaciones, y en combinación con otras desigualdades. Este enfoque permite explicar las causas que producen estas asimetrías y desigualdades, aportando elementos centrales para la formulación de medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, programas, etc.) que contribuyen a superar la desigualdad de género, modificar las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres, erradicar toda forma de violencia de género y discriminaciones por el origen étnico, situación socioeconómica, edad, orientación sexual e identidad de género, entre otros factores, asegurando el acceso de mujeres y hombres a recursos y servicios públicos y fortaleciendo su participación política y ciudadana en condiciones de igualdad.

²³ Enfoques consensuados por los sectores en el Proyecto de Ley de ordenamiento territorial y creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial. Este Proyecto de Ley fue aprobado en Consejo de Ministros y tramitado al Congreso de la República mediante Oficio N° 273-2023-PR, del 16 de agosto 2023. Se exceptúa el enfoque de sostenibilidad, el cual está tomado de la Política General del Ambiente. Se exceptúa el enfoque basado en derechos humanos y el enfoque de participación, que han sido tomados del "Protocolo intersectorial para la participación del Estado peruano ante los Sistemas de Protección Internacional de Derechos Humanos".

²⁴ Enfoque y definición extraída del Decreto Supremo N° 010-2020-JUS que aprueba el "Protocolo intersectorial para la participación del Estado peruano ante los Sistemas de Protección Internacional de Derechos Humanos".

²⁵ Ídem.

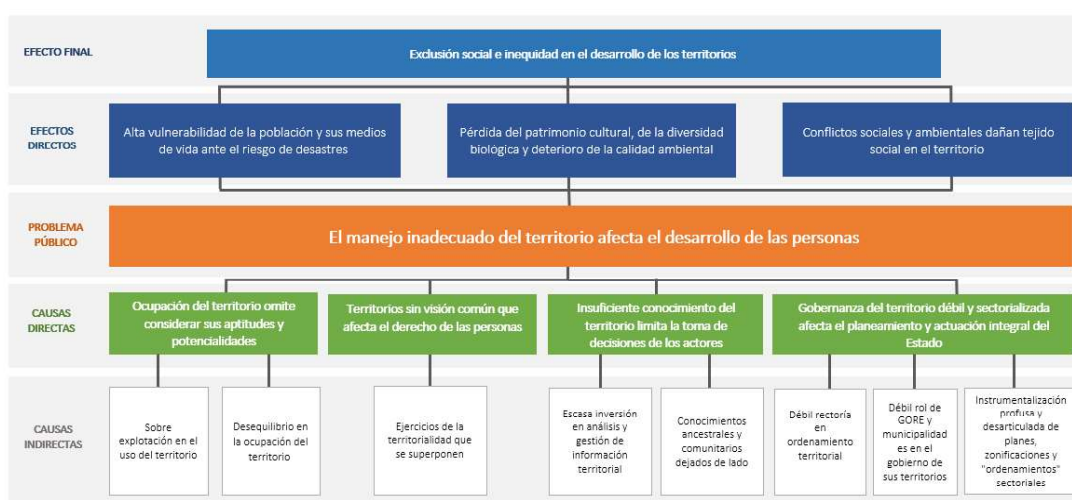
5	Enfoque de gestión del riesgo de desastres	Se establece sobre la base de los componentes de gestión prospectiva, correctiva y reactiva para lograr territorios más seguros y resilientes, evitando y previniendo la conformación del riesgo futuro, la corrección o mitigación del riesgo existente o el enfrentamiento ante una emergencia o desastre por un peligro inminente o impacto de daños, según corresponda.
6	Enfoque de mitigación y adaptación al cambio climático	Establece la importancia de considerar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en la gestión territorial con la finalidad de reducir las pérdidas y daños desencadenados por los peligros hidrometeorológicos, así como la reducción de gases de efecto invernadero.
7	Enfoque ecosistémico	La conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales deberá enfocarse de manera integral y equitativa, evaluando científicamente el uso y protección de los recursos naturales e identificando cómo afecta la capacidad de los ecosistemas para mantenerse y sostenerse en el tiempo, tanto en lo que respecta a los seres humanos y organismos vivos, como a los sistemas naturales existentes.
8	Enfoque intercultural	Establece el reconocimiento de las diferencias culturales como uno de los pilares de la construcción de una sociedad democrática, fundamentada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos. El enfoque intercultural en la gestión pública es el proceso de adaptación de las diferentes instituciones, a nivel normativo, administrativo y del servicio civil del Estado para atender de manera pertinente las necesidades culturales y sociales de los diferentes grupos étnico-culturales del país.
9	Enfoque interseccionalidad	Plantea que las desigualdades y la discriminación que enfrentan las personas son complejas, múltiples, simultáneas y que afectan de manera heterogénea. Existen grupos poblacionales que experimentan discriminaciones particulares (por razón de sexo, identidad de género, origen, orientación sexual, religión, opinión, condición económica, social, idioma o de cualquier otra índole) y quienes pueden estar más expuestas al menoscabo de sus derechos con base a la concurrencia de más de un factor de discriminación. El enfoque de interseccionalidad ofrece mayores elementos para entender el tipo de políticas públicas que se requieren para los grupos de la población afectados por múltiples tipos de discriminación y diseñar estrategias a medida para erradicarlas y alcanzar la igualdad efectiva.
10	Enfoque seguridad hídrica	Se establece como: Una disponibilidad de agua actual y futura que sea adecuada, en cantidad, oportunidad y calidad, para los usos primario, poblacional y productivo, y para la conservación de los ecosistemas; La capacidad institucional, financiera y de infraestructura, y la cultura del agua necesaria para acceder y aprovechar dichos recursos de forma sustentable; Un nivel aceptable de riesgos para la población, el medio ambiente y la economía, asociado a los recursos hídricos; La capacidad para abordar los conflictos que puedan surgir de disputas sobre aguas compartidas y convertirlos en soluciones beneficiosas para las partes.
11	Enfoque de sostenibilidad	El ordenamiento territorial concilia y demanda ajustes en torno al crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población, y de las futuras generaciones.
12	Enfoque territorial	Plantea una mirada multidimensional del desarrollo que incluye el desarrollo humano, el desarrollo social e institucional, el desarrollo ambiental y el desarrollo económico y exige el reconocimiento de la heterogeneidad, diversidad y especificidad del territorio al momento de gestionar políticas públicas.

3.3 Modelo del problema público

El Perú, en las dos últimas décadas, experimentó un crecimiento económico favorable. Sin embargo, se mantienen grandes diferencias territoriales no resueltas. Continúa la brecha de desigualdad en el país, expresada en la afectación de las condiciones de vida de la población, la

deficiente gestión del territorio y el incremento de la vulnerabilidad de la población frente a los fenómenos naturales que caracterizan al territorio; así como a las crisis, ciclos y coyunturas socio económicas mundiales.

Existen una serie de factores que inciden directamente en el manejo inadecuado del territorio afectando al desarrollo de la población, como es: i) la ocupación del territorio omite considerar sus aptitudes y potencialidades; ii) territorios sin visión común que afecta el derecho de las personas; iii) insuficiente conocimiento del territorio limita la toma de decisiones de los actores; iv) gobernanza del territorio débil y sectorializada afecta el planeamiento y actuación integral del Estado. La sumatoria de lo mencionado se traduce en situaciones que reflejan la inadecuada forma en la que se vienen manejando el territorio; expresados en efectos como la i) alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres, ii) la pérdida del patrimonio cultura, de la diversidad biológica y deterioro de la calidad ambiental y iii) los conflictos sociales y ambientales que dañan el tejido social en el territorio.



3.4. Descripción del modelo del problema público

La PNOT al 2050 identifica el problema público enunciado como “El manejo inadecuado del territorio afecta el desarrollo de las personas”. En el marco de lo identificado y considerando diferentes aspectos del territorio, se han desarrollado cuatro (04) causas directas, ocho (08) causas indirectas y tres (03) efectos relacionados a la forma en la que el territorio ha sido ocupado y gestionado en los últimos tiempos.

Causa directa 1.

Ocupación del territorio omite considerar sus aptitudes y potencialidades

Tiene que ver con la sobreexplotación en el uso del territorio, con varios factores de cambio de uso que comprometen la sostenibilidad y provocan desequilibrios en la ocupación del territorio. Ello se evidencia en los procesos de desarrollo relativo entre las regiones y, por ende, en las oportunidades de vida a la que pueden aspirar sus habitantes.

Causa directa 2.

Territorios sin visión común que afecta el derecho de las personas

Se han venido configurando territorios en los que se acentúan las brechas sociales, económicas y sociales, con consecuencias en el ejercicio de los derechos de hombres, mujeres y niños. Ello encierra realidades distintas, no solo entre regiones sino dentro de un mismo territorio, que obliga

a coexistir distintas formas de entender este territorio como espacio común y sobre el que se superponen ejercicios de territorialidad que no siempre convergen.

Causa directa 3.

Insuficiente conocimiento del territorio limita la toma de decisiones de los actores.

Las limitaciones en la gestión del conocimiento afectan la toma de decisiones informadas para la ocupación y manejo del territorio. Ello alcanza también a los conocimientos tradicionales y/o ancestrales, que son resultado de la riqueza y diversidad cultural del Perú y que no siempre son considerados en la toma de decisiones sobre el territorio.

Causa directa 4.

Gobernanza del territorio débil y sectorializada afecta el planeamiento y la actuación integral del Estado.

Gobernanza del territorio débil y sectorializada que afecta el planeamiento y la actuación integral del Estado. Esta situación puede desagregarse en varias situaciones que es la debilidad de la rectoría en materia de ordenamiento territorial, el débil rol de los gobiernos regionales y locales en la gestión de sus territorios y la instrumentalización profusa y desarticulada de planes, zonificaciones y ordenamientos sectoriales.

Efecto 1

Alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres²⁶

La creciente vulnerabilidad es consecuencia directa de, entre otros aspectos, la manera de ocupar, usar y habilitar el territorio sin considerar su capacidad, características y sin tomar en cuenta las condiciones de riesgo, lo que acarrea la pérdida de vidas, recursos naturales y materiales, comprometiendo el desarrollo. Esto puede verse influenciado igualmente ante la ausencia de un sistema consistente de gestión preventiva ante los efectos del cambio climático que pueda reducir y/o evitar los daños y las alteraciones actuales y futuras desencadenadas por los peligros asociados al cambio climático.

Efecto 2

Pérdida del patrimonio cultural, de la diversidad biológica y deterioro de la calidad ambiental

La presión sobre los recursos naturales, y el patrimonio natural y cultural por la asignación de actividades que comprometen su capacidad de regeneración, tanto por actividades formales como informales e ilegales, provoca una creciente degradación de los ecosistemas y la consecuente pérdida de biodiversidad, afectaciones al régimen hídrico y, por ende, impacto a la sostenibilidad ambiental; pero también provoca la pérdida de la memoria cultural que afecta en términos de identidad de los territorios. Asimismo, la pérdida sistemática de patrimonio cultural por conflicto de intereses con ocupantes de tierras para fines urbanos, uso agropecuario o usos extractivos e industriales han generado situaciones de conflicto con este.

Efecto 3

Conflictos sociales y ambientales dañan el tejido social en el territorio.

La mayoría de los conflictos sociales se dan por desacuerdos de grupos sociales con respecto al territorio. El ordenamiento territorial se constituye en un proceso donde los diferentes actores que convergen en el territorio orientan la ocupación, uso y aprovechamiento. Las limitaciones del

²⁶ Adaptado del documento de Presidencia del Consejo de Ministros (2021) *Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/1892252-politica-nacional-de-gestion-del-riesgo-de-desastres-al-2050>

proceso de ordenamiento territorial inciden directamente en la permanencia de conflictos sociales y ambientales que dañan el tejido social en el territorio. La superposición de derechos en el territorio ha conllevado a generar una serie de demandas y conflictos socioambientales que apelan a sus posesiones ancestrales e históricas para solicitar mejores y mayores beneficios a la explotación de algún recurso y, en el peor de los casos, a rechazar totalmente la instalación de una actividad nueva en sus territorios.

3.5 Situación futura deseada

La situación futura que se proyecta de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial al 2050, es la siguiente:

“Al 2050, el país cuenta, en al menos dos Mancomunidades Regionales, con experiencias de ordenamiento del territorio que las hacen sostenibles y competitivas en condiciones de equidad social y de reconocimiento de la diversidad biológica, geográfica y socio cultural, habilitando que su ocupación, uso y aprovechamiento permita el desarrollo de las personas con el ejercicio pleno de los derechos de mujeres y hombres con igualdad de oportunidades para todas las personas”.

Esta meta ha sido construida e integrada en base a las aspiraciones de diferentes actores del territorio con los que se socializó y consultó sobre la materia durante el proceso de formulación de la PNOT al 2050, en el periodo 2019-2024, en el que participaron representantes de las Mancomunidades Regionales; Gobiernos Regionales a través de servidores públicos de las Gerencias de Planeamiento Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, Autoridades Regionales Ambientales, y Gerencias Regionales de Recursos Naturales y/o Forestales; Sectores intervinientes en las acciones de ordenamiento territorial; especialistas y representantes de la sociedad civil; y los acuerdos recogidos de espacios promovidos por la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. Producto de estos espacios se abordaron diversos aspectos del territorio, los cuales de forma desagregada se orientan a buscar lo siguiente:

- Territorios que protegen y conservan integralmente patrimonios y zonas de importancia ambiental
- Territorios que reducen desequilibrios en la ocupación y aprovechamiento de sus recursos
- Territorios que contribuyen a reducir desigualdades en el acceso a oportunidades y servicios
- Territorios que generan, reconocen y valoran un ambiente urbano rural de mejor calidad
- Territorios que promueven dinámicas saludables, equitativas y activadoras de economía con visión de desarrollo de cada territorio
- Territorios que generen y usen conocimientos interculturales y evidencias para la toma de decisiones con criterios de interculturalidad y participación comunitaria
- Territorios gobernados en base a consensos de sus habitantes y con la conducción efectiva de las autoridades regionales y locales, aplicando herramientas articuladamente y considerando sus visiones de desarrollo territorial.

Los aspectos abordados que se mencionan, equivalen a los resultados esperados por los diversos actores del territorio. Tomando las aspiraciones territoriales como base, se identificaron las alternativas de solución que parten de literatura y referentes de buenas prácticas a nivel nacional e internacional; la suma de lo mencionado llevó a plasmar objetivos prioritarios y lineamientos de la PNOT al 2050.

4.Objetivos Prioritarios, lineamientos, servicios y actividades operativas

La PNOT al 2050 cuenta con cuatro (04) objetivos prioritarios y catorce (14) lineamientos que responden a las causas del problema público, y con los cuales se busca alcanzar la situación futura deseada de la política. Asimismo, los objetivos prioritarios cuentan con indicadores que permitirán evidenciar el avance de lo que se viene logrando en los territorios de forma integral y articulada entre los sectores que intervienen.

Objetivo Prioritario 1 (OP.01.) Garantizar la ocupación, uso ordenado y seguro de los territorios considerando sus aptitudes y potencialidades.

El objetivo se orienta a la implementación de mecanismos avocados a construir un modelo de desarrollo territorial que parta de un acercamiento integral, impulsando la complementariedad y compatibilidad de actividades, donde el uso y ocupación no comprometa la capacidad de regeneración de los recursos naturales, se impulse la preservación y conservación del patrimonio natural y cultural y no se construyan -más bien se reduzcan- nuevos riesgos en un contexto de cambio climático. Todo ello para construir territorios sostenibles, competitivos y seguros. Para ello se cuenta con cinco (05) lineamientos.

- ▶ Lineamiento L.01.01. Implementar mecanismos de ocupación del territorio que respondan al planeamiento dentro de una visión integral y sostenible sobre el manejo de los territorios.
- ▶ Lineamiento L.01.02. Incentivar sinergias territoriales que impulsan dinámicas productivas enfocadas en sostenibilidad y complementariedad económica en ámbitos regionales y locales.
- ▶ Lineamiento L.01.03. Fomentar la conservación, restauración, uso y aprovechamiento de ecosistemas logrando territorios sostenibles.
- ▶ Lineamiento L.01.04. Incentivar el uso sostenible del patrimonio, natural y cultural, para dinamizar los territorios.
- ▶ Lineamiento L.01.05. Orientar intervenciones a partir del conocimiento del riesgo de desastres, en el contexto del cambio climático, obteniendo territorios seguros y resilientes.

Los indicadores diseñados para medir el avance de este primer objetivo prioritario son el índice regional de ocupación, uso ordenado y seguro de los territorios y el Índice regional de reducción del riesgo de desastres en los territorios.

Objetivo Prioritario 2 (OP.02.) Lograr condiciones de equidad entre los territorios.

El objetivo se orienta a lograr territorios que respondan a la visión común de los actores que lo habitan, y solucionar superposiciones en los ejercicios de territorialidad que son causantes de conflictos y que remarcan las brechas. Además, atender las demandas colectivas buscando condiciones territoriales equitativas y sostenibles que generen igualdad de oportunidades con intervenciones en y entre los territorios. Para ello se cuentan con tres lineamientos.

- ▶ Lineamiento L.02.01. Fomentar visiones integrales alineadas a objetivos comunes de gestión territorial en los diferentes actores del territorio, niveles y sectores de gobierno.
- ▶ Lineamiento L.02.02. Equilibrar las dinámicas territoriales con enfoque de sostenibilidad, inclusión social, resiliencia y competitividad en el sistema de ciudades y centros poblados.
- ▶ Lineamiento L.02.03. Fomentar mayor accesibilidad a servicios y conectividad territorial entre zonas urbanas, periurbanas y rurales, para impulsar condiciones de desarrollo equitativo entre los territorios.

El indicador diseñado para medir el avance del segundo objetivo prioritario es el Índice regional de equidad y competitividad en los territorios.

Objetivo Prioritario 3 (OP.03.) Mejorar la toma de decisiones de los actores basada en el conocimiento integral del territorio.

Se busca que la toma de decisiones de los actores se base en información territorial integrada, se considere los conocimientos comunitarios y ancestrales para atender a problemáticas específicas en los territorios y se fomente la investigación en la materia. Se cuenta con tres lineamientos.

- ▶ Lineamiento L.03.01. Fortalecer la integración de la información territorial para la toma de decisiones idóneas en cada ámbito territorial.
- ▶ Lineamiento L.03.02. Mantener la vigencia de los conocimientos tradicionales en la visión del territorio.
- ▶ Lineamiento L.03.03. Incentivar la investigación científica aplicada y vinculada al ordenamiento territorial.

El indicador diseñado para medir el avance del tercer objetivo prioritario es el Índice regional de mejora en la toma de decisiones de los actores regionales basada en el conocimiento integral del territorio.

Objetivo Prioritario 4 (OP.04.) Fortalecer la institucionalidad de la gobernanza en los territorios.

El objetivo se orienta a fortalecer la gobernanza del territorio para lograr un adecuado planeamiento y actuación integral del Estado. Ello implica establecer un marco institucional sólido que facilite el alineamiento entre la planificación territorial y la planificación del desarrollo e impulsar el fortalecimiento de capacidades en los tres niveles de gobierno como medio para garantizar la sostenibilidad de las acciones. Para ello se cuenta con tres lineamientos.

- ▶ Lineamiento L.04.01. Establecer el sistema funcional de Ordenamiento Territorial con reglamentaciones e instrumentos comunes a los sectores involucrados.
- ▶ Lineamiento L.04.02. Fortalecer e incentivar el alineamiento entre el planeamiento del desarrollo y la planificación territorial en los diferentes niveles de gobierno.
- ▶ Lineamiento L.04.03. Fortalecer la institucionalidad y las capacidades en materia de gestión territorial de los gobiernos regionales y locales.

El indicador diseñado para medir el avance del cuarto objetivo prioritario es el Porcentaje de gobiernos regionales con una gobernanza de los territorios fortalecida.

Con la finalidad de operativizar e implementar en el territorio cada uno de los lineamientos de la PNOT al 2050, se consideran trece (13) servicios de naturaleza administrativa y dos (2) servicios prestacionales, tomando en cuenta los enfoques de interculturalidad, de género, de derechos humanos y de intersectorialidad, los cuales, si bien pueden no mostrarse expresamente en la redacción de los mismos, dada su naturaleza, se entienden comprendidos en la misma. Dichos servicios serán proveídos por diferentes entidades por el carácter multisectorial de la materia, para lo cual se contará con el apoyo del MINAM, el MVCS, el MIDAGRI y el MEF, a través del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF), junto con la PCM, en el marco competencial de cada entidad. Asimismo, para cada uno de los servicios y lineamientos sin servicios, se han identificado actividades multisectoriales que permitirán proveer el servicio.

¿Cuáles son los objetivos prioritarios?	¿De qué manera se va a alcanzar el objetivo prioritario?	¿Cuál es el servicio que implementa el medio?	¿Cuáles son las actividades operativas principales para proveer el servicio?	¿Quién es el receptor del servicio?	¿Qué entidad es responsable de proveer el servicio?	¿En qué áreas se entrega el servicio?
OP1. Garantizar la ocupación, uso ordenado y seguro de los territorios considerando sus aptitudes y potencialidades	L.01.01. Implementar mecanismos de ocupación del territorio que responda al planeamiento dentro de una visión integral y sostenible sobre el manejo de los territorios.	S.1.1.1. Monitoreo continuo de los mecanismos de ocupación del territorio de los gobiernos regionales.	AO.1.1.1.1. Seguimiento multisectorial de la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial regional. AO.1.1.1.2. Ejecución de sesiones de coordinación multisectorial para el seguimiento de los mecanismos de ocupación.	Gobiernos regionales	PCM – VGT	Regional
	L.01.02. Incentivar sinergias territoriales que impulsan dinámicas productivas enfocadas en sostenibilidad y complementariedad económica en ámbitos regionales y locales.	S.1.2.1. Programa de fortalecimiento de capacidades fiables, para el desarrollo de actividades competitivas y productivas, dirigido a los gobiernos regionales.	AO.1.2.1.1. Ejecución de actividades de asistencia técnica del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización para el desarrollo y/o actualización de Planes Regionales de Competitividad y Productividad (PRCP).	Gobiernos regionales	MEF - CNCF	Regional
		S.1.2.2. Mecanismos de comercialización para la promoción de productos agropecuarios, implementados de manera continua y satisfactoria para los productores agrarios organizados.	AO.1.2.2.1. Elaboración de instrumentos para el monitoreo y seguimiento de mecanismos de articulación comercial y promoción del consumo de las unidades ejecutoras del sector. AO.1.2.2.2. Implementación de mecanismos de articulación comercial para promover el consumo de productos agrícolas y dinamizar su comercialización.	Productores agrarios organizados	MIDAGRI - DGASFS, DADE	Nacional
	L.01.03. Fomentar la conservación, restauración, uso y aprovechamiento de ecosistemas logrando territorios sostenibles.	S.1.3.1. Monitoreo de los cambios de uso del suelo y afectaciones de los ecosistemas terrestres y acuáticos (marino y de agua dulce) de manera continua y accesible, a los gobiernos nacional, regionales y locales.	AO.1.3.1.1. Información territorial para la gestión y conservación de los ecosistemas transferida oportunamente dirigida a los tres niveles de gobierno.	Gobierno nacional, regionales y locales	MINAM -, DGOTGIRN, DMERNIT	Nacional
			AO.1.3.1.2. Implementación y operación de un sistema de identificación, categorización y priorización de áreas degradadas para la restauración de ecosistemas.			
			AO.1.3.1.3. Implementación de mecanismos técnicos para hacer el seguimiento de la recuperación de las áreas degradadas que se realizan a través de intervenciones públicas y privadas para el cierre de brechas y reporte de metas.			
		S.1.3.2. Fortalecimiento de capacidades en la generación de información territorial para la gestión integrada de los recursos naturales, conservación y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y manejo integrado de zonas marino costeras, de manera oportuna, dirigido a los gobiernos regionales.	AO.1.3.2.1. Asistencia técnica en el uso de la información de monitoreo de la cobertura de bosques para la reducción de la deforestación brindada de manera efectiva a entidades públicas y privadas. AO.1.3.2.2. Implementación de la gestión integrada de los recursos naturales a nivel nacional, departamental y local.	Gobiernos regionales	MINAM - DGOTGIRN	Regional
		S.1.3.3. Sistema de información sobre suelos agrarios disponible para los productores agrarios, de manera continua.	AO.1.3.3.1. Procesamiento de información para su registro en módulo de consulta y registro de estudios de suelos.	Productores agrarios	MIDAGRI – DERNCC, DGAAA	Nacional
	L.01.04. Incentivar el uso sostenible del patrimonio, natural y cultural, para dinamizar los territorios.	S.1.4.1. Mecanismos de seguimiento para la articulación integral de la gestión patrimonial con la planificación territorial en los gobiernos regionales.	AO.1.4.1.1. Ejecución de sesiones de coordinación multisectoriales para la articulación de la gestión del patrimonio natural y cultural con los procesos de ordenamiento territorial de la región.	Gobiernos regionales	PCM – VGT	Regional
	L.01.05. Orientar intervenciones a partir del conocimiento del riesgo de desastres, en el contexto del cambio climático, obteniendo territorios seguros y resilientes.	S.1.5.1. Programa de fortalecimiento de capacidades para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el desarrollo de instrumentos de planificación y gestión territorial, de manera	AO.1.5.1.1. Instrumentos de planificación y gestión territorial con enfoque de gestión de riesgos de desastres.	Gobiernos regionales	PCM – SGRD	Regional

¿Cuáles son los objetivos prioritarios?	¿De qué manera se va a alcanzar el objetivo prioritario?	¿Cuál es el servicio que implementa el medio?	¿Cuáles son las actividades operativas principales para proveer el servicio?	¿Quién es el receptor del servicio?	¿Qué entidad es responsable de proveer el servicio?	¿En qué áreas se entrega el servicio?
		articulada, para los gobiernos regionales.				
OP2. Lograr condiciones de equidad entre los territorios	L.02.01. Fomentar visiones integrales alineadas a objetivos comunes de gestión territorial en los diferentes agentes comunitarios, y niveles y sectores de gobierno	S.2.1.1. Fortalecimiento continuo de capacidades para la planificación y gestión territorial de las comisiones regionales de ordenamiento territorial.	AO.2.1.1.1. Acompañamiento y capacitación multisectorial a los gobiernos regionales para la instalación de las comisiones de ordenamiento territorial.	Gobiernos regionales	PCM – VGT	Regional
			AO.2.1.1.2. Instalación e implementación de comisiones regionales de ordenamiento territorial.			
			AO.2.1.1.3. Seguimiento multisectorial de acuerdos y resultados respecto al uso y ocupación del territorio en las regiones.			
			AO.2.1.1.4. Seguimiento multisectorial de los procesos de ocupación y gestión en territorios de pueblos indígenas u originarios (PIIO).			
	L.02.02. Equilibrar las dinámicas territoriales con enfoque de sostenibilidad, inclusión social, resiliencia y competitividad en el sistema de ciudades y centros poblados rurales.	S.2.2.1. Programa integral sobre fortalecimiento de capacidades y transferencia de conocimientos para los gobiernos regionales.	AO.2.1.1.5. Implementación de mecanismos de articulación intersectorial para el conocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas u originarios.	Gobiernos regionales	CULTURA-DGDPI	Regional
			AO.2.2.1.1. Elaboración de criterios de priorización para la identificación de los gobiernos regionales a ser capacitados y asistidos; y desarrollo de los módulos temáticos.	Gobiernos regionales	MVCS – DGPRVU	Regional
			AO.2.2.1.2. Asistencia técnica y capacitaciones a gobiernos regionales para la implementación y actualización del Sistema de Ciudades y Centros Poblados.			
OP3. Mejorar la toma de decisiones de los actores basada en el conocimiento integral del territorio.	L.02.03. Fomentar mayor accesibilidad a servicios y conectividad territorial entre zonas urbanas, periurbanas y rurales para impulsar condiciones de desarrollo equitativo entre los territorios.	S.2.3.1. Monitoreo de planificación, priorización y desarrollo de condiciones de accesibilidad y conectividad territorial, entre zonas urbanas, periurbanas y rurales de manera continua, a los gobiernos regionales.	AO.2.2.1.3. Control, monitoreo y seguimiento de la implementación de los programas y/o proyectos, en el marco de los instrumentos de planificación aprobados por los GL e implementados por los GR, en el marco de sus competencias.	Gobiernos regionales	PCM – VGT	Regional
			AO.2.3.1.1. Acompañamiento multisectorial para priorizar intervenciones de accesibilidad y conectividad conforme a los instrumentos de planificación aprobados.			
			AO.2.3.1.2. Celebración de sesiones de coordinación regional para articular la planificación territorial con inversiones prioritarias en accesibilidad a servicios y conectividad territorial.			
	L.03.01. Fortalecer la integración de la información territorial para la toma de decisiones idóneas en cada ámbito territorial.	S.3.1.1. Sistemas de información para el ordenamiento territorial accesibles en los gobiernos regionales.	AO.3.1.1.1. Seguimiento y supervisión de la conservación de los ecosistemas con fines de aprovechamiento sostenible.	Gobiernos regionales	MINAM - DGOTGIRN	Regional
			AO.3.1.1.2. Registro de información territorial en la Plataforma GEOPERÚ.			
			AO.3.1.1.3. Registro de información geográfica y técnica sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas.	Gobiernos regionales	CULTURA-DGDPI	Regional
	L.03.02. Mantener la vigencia de los conocimientos tradicionales en la visión del territorio.	S.3.2.1. Monitoreo de los mecanismos para la promoción y seguimiento de la incorporación de conocimientos y prácticas tradicionales en el territorio, de manera articulada y con pertinencia cultural, de los gobiernos regionales.	AO.3.2.1.1. Ejecución de sesiones de acompañamiento multisectorial para implementar la incorporación de conocimientos y prácticas tradicionales articuladas en el proceso de ordenamiento territorial.	Gobiernos regionales	PCM - VGT	Regional
			AO.3.2.1.2. Asistencia técnica para la formulación e implementación de sistematizaciones del conocimiento tradicional de pueblos indígenas u originarios desde la pertinencia cultural a las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre.			
			AO.3.2.1.3. Formación de capacidades sobre los instrumentos de gestión, salvaguardia y manejo territorial del patrimonio cultural inmaterial, en tanto conocimientos y prácticas territoriales, entre gobiernos regionales y otras instituciones o comunidades de portadores.			

¿Cuáles son los objetivos prioritarios?	¿De qué manera se va a alcanzar el objetivo prioritario?	¿Cuál es el servicio que implementa el medio?	¿Cuáles son las actividades operativas principales para proveer el servicio?	¿Quién es el receptor del servicio?	¿Qué entidad es responsable de proveer el servicio?	¿En qué áreas se entrega el servicio?
			AO. 3.2.1.4. Formación de capacidades sobre los mecanismos de protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, en especial de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI).	Gobiernos regionales	CULTURA-DGDPI	Regional
	L.03.03. Incentivar la investigación científica aplicada y vinculada al ordenamiento territorial.	S.3.3.1. Mecanismos de articulación para el desarrollo de investigación en materia de ordenamiento territorial de manera continua para los gobiernos regionales.	AO.3.3.1.1. Realización de sesiones de coordinación entre gobiernos regionales y otras instituciones para impulsar el desarrollo de investigaciones en las diferentes dimensiones del territorio.	Gobiernos regionales	PCM - VGT	Regional
OP4. Fortalecer la institucionalidad de la gobernanza en los territorios	L.04.01. Establecer el sistema funcional de Ordenamiento Territorial con reglamentaciones e instrumentos comunes a los sectores involucrados.	Sin servicio (Lineamiento normativo e instrumental)	AO.4.1.0.1. Elaboración de una Ley de creación del Sistema Funcional de Ordenamiento Territorial.			
			AO.4.1.0.2. Elaboración del reglamento para el funcionamiento del Sistema Funcional de Ordenamiento Territorial.			
			AO.4.1.0.3. Realización de ajustes y alineaciones de procedimientos y mecanismos en ordenamiento territorial de diferentes sectores.			
			AO.4.1.0.4. Elaboración de normativa para regular procesos de ordenamiento territorial.			
	L.04.02. Fortalecer e incentivar el alineamiento entre el planeamiento del desarrollo y la planificación territorial en gobiernos regionales y locales.	Sin servicio (Lineamiento normativo e instrumental)	AO.4.2.0.1. Elaboración de procedimientos para la articulación entre el planeamiento del desarrollo y la planificación territorial.			
	L.04.03. Fortalecer la institucionalidad y las capacidades en materia de gestión territorial de los gobiernos regionales y locales.	Programa para el fortalecimiento de capacidades en gestión territorial, de manera continua para los gobiernos regionales	AO.4.3.1.1. Ejecución de sesiones de acompañamiento multisectorial para implementar normativas en materia de ordenamiento territorial. AO.4.3.1.2. Ejecución de sesiones de acompañamiento multisectorial para desarrollar espacios y mecanismos de participación ciudadana, rendición de cuentas y acuerdos, con pertinencia cultural y lingüística, en gestión y ordenamiento territorial.	Gobiernos regionales	PCM - VGT	Regional

5. Seguimiento y evaluación

Los procesos de seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial al 2050 se realizan acorde con lo establecido en la Guía para el Seguimiento y Evaluación, y de acuerdo a las disposiciones que el CEPLAN emita para dicho fin.

5.1. Seguimiento

El Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros lidera el proceso de seguimiento de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial al 2050 en coordinación con la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia del Consejo de Ministros. El seguimiento se realiza según los lineamientos que establece el CEPLAN. Asimismo, los reportes de seguimiento se emiten de manera periódica y contendrán la información provista por los ministerios intervinientes acerca del avance de los elementos de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Estos reportes servirán de insumo para las evaluaciones y los reportes de cumplimiento.

Para el caso de los indicadores de aquellos servicios que cuentan con el valor de línea base “0”, es decir, aún no se implementan, el Viceministerio de Gobernanza Territorial generará las siguientes condiciones previas: (i) coordinación con entidades para recoger información para la medición y (ii) formulación y aprobación de instrumentos y guías para recojo y tratamiento de la información. Dichas actividades se realizarán de acuerdo al siguiente cronograma preliminar:

	2025 Primer semestre	2025 Segundo semestre	2026	2027	2028	2029	2030	...	2050
Fase 1: Preparatoria									
Organización del equipo y desarrollo del plan de trabajo	x								
Difusión de la PNOT 2050 y acercamiento a las regiones	x								
Fase 2: Implementación									
Provisión de servicios desde DVG		x	x	x	x	x	x	x	x
Seguimiento de acciones multisectoriales		x	x	x	x	x	x	x	x
Recojo de información y evaluación de logros esperados		x	x	x	x	x	x	x	x

5.2. Evaluación

Durante su vigencia, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial será evaluada en cuanto a su implementación y resultados según disposiciones que establece el CEPLAN. Este proceso es liderado por la Presidencia del Consejo de Ministros, a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial.

5.3. Reporte de cumplimiento

De acuerdo con el artículo 25 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N°029-2018-PCM y sus modificatorias, se indica que los Ministerios rectores y conductores elaboran reportes periódicos que contengan los resultados del cumplimiento de los objetivos de las políticas nacionales, uso de sus recursos asignados, así como las alternativas para mejorar su implementación.

En este sentido, el Viceministerio de Gobernanza Territorial elabora de manera periódica el reporte de cumplimiento de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial al 2050, según los lineamientos que establece el CEPLAN.