



Política Nacional de
**Ordenamiento
Territorial**



PERÚ

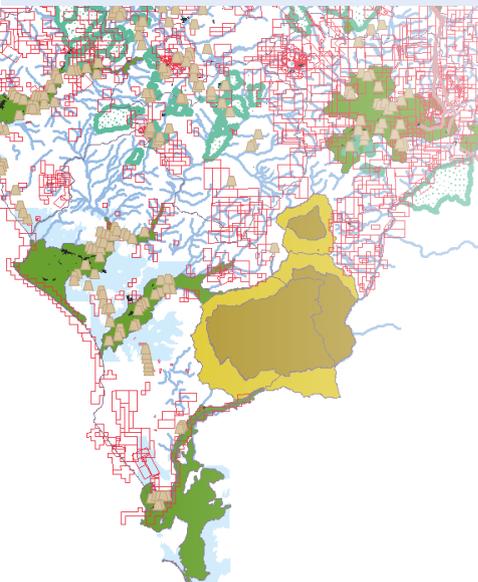
Presidencia
del Consejo de Ministros



Índice

¿Cuál es la situación actual del problema público?	4
¿A qué aspira la Política Nacional de Ordenamiento Territorial?	11
¿Cómo se va a lograr?	14
Servicios y actividades operativas	19
Conceptos clave y enfoques.....	25

Introducción



Producto del esfuerzo conjunto de los diferentes Sectores, Gobiernos Regionales y representantes de la sociedad civil, desde la Presidencia del Consejo de Ministros, a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial, se impulsó la formulación y aprobación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) al 2050. Estos esfuerzos guardan concordancia con lo plasmado en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, la Política de Estado 34 “Ordenamiento y gestión territorial” y el cumplimiento de requerimientos para la adhesión del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Desde la PNOT al 2050 se busca mejorar la calidad de vida de las personas y aspirar a territorios más sostenibles y competitivos, mejorando 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. Estas búsquedas de mejora, que esperan contar con más aliados, se sitúan ante el reto de la reducción del riesgo de desastres en los territorios, en el contexto actual de cambio climático.

¿Cuál es la situación actual del problema público?



El problema actual

El problema público de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial al 2050 recoge los resultados de los espacios de trabajo con actores territoriales que han llevado a enunciar el problema de la siguiente manera:

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

La forma en las que el territorio se ocupa, usa y aprovecha responde a procesos de transformación espontánea, visiones cortoplacistas e informales que se alejan de una planificación con visión integral y consensuada. Un adecuado manejo del territorio, busca (i) reducir la vulnerabilidad de las personas y sus medios de vida, (ii) proteger el patrimonio cultural y la diversidad biológica, y (iii) evitar el escalamiento de los conflictos sociales que dañan el tejido social. Estos aspectos vienen sido abordado por el Estado de forma sectorial y el territorio demanda un acercamiento integral y articulado de los mismos.

En el marco del problema público enunciado y considerando diferentes aspectos del territorio, se identificaron 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.



El problema actual se sustenta **en 04 grandes causas:**

Causa directa 1

Ocupación del territorio omite considerar sus aptitudes y potencialidades

- La pérdida de la cobertura boscosa, la expansión agraria y urbana no planificada demuestran la sobreexplotación en el uso del territorio, así como los cambios de uso del suelo incentivados por proyectos productivos y de infraestructura sin considerar su impacto en el entorno.
- El sistema de ciudades desequilibrado, la situación actual de la infraestructura de comunicación entre ámbitos territoriales, y la relación asimétrica entre el campo y la ciudad, acentúan el desequilibrio en la ocupación y desarrollo de los territorios.

Causa directa 2

Territorios sin visión común que afecta el derecho de las personas

- Los procesos de migración interna han llevado a la coexistencia de distintas formas de hacer ciudad.
- La presión en los ámbitos rurales y espacios naturales andinos afectados por la emigración y los espacios amazónicos receptores de corrientes migratorias y proyectos productivos que provocan superposición de visiones sobre su territorio.
- Los espacios de prácticas ilícitas conllevan cambios de uso del suelo, actividades extractivas ilegales e informales, baja productividad, expansión no planificada, migración y pobreza.

Causa directa 3

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

- Existen aportes importantes de investigaciones e información disponible, pero la falta de conectividad, y en ocasiones la escala y precisión no facilita su aplicación en la escala local.
- Conocimientos comunitarios y prácticas tradicionales apartados de la solución en un contexto de cambio climático.

Causa directa 4

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

- Débil rectoría en ordenamiento territorial con una visión integral de desarrollo.
- Débil normativa para la implementación desde los gobiernos regionales y municipales en sus territorios.
- Avances en instrumentos, planes, zonificaciones y ordenamientos sectoriales se encuentran desarticulados y son escasos a nivel nacional.

¿A qué aspira la Política Nacional de Ordenamiento Territorial?



¿Qué se quiere lograr?

La situación futura deseada integra las aspiraciones de diferentes actores territoriales que se consolidan de la siguiente manera:

“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**”.

Para lograr la visión a futuro se buscan resultados que respondan a las características y problemáticas de los territorios, los mismos que se materializan en los objetivos y lineamientos de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial al 2050. Se espera lograr:



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.

¿Cómo se va a lograr?



Objetivos prioritarios y lineamientos

Se plantean **4 ejes de acción complementarios** en respuesta a la problemática identificada en la PNOT. Estos ejes se plasman en objetivos prioritarios con sus respectivos lineamientos como se muestra a continuación:



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.

- **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.**

2

Lograr condiciones de equidad entre los territorios.

El objetivo se orienta a lograr territorios que respondan a una visión consensuada de los actores, en la que converjan y se reconozcan los diferentes ejercicios de territorialidad para reducir los conflictos. Ello supone avanzar en la atención de las demandas colectivas buscando condiciones territoriales equitativas y sostenibles que generen igualdad de oportunidades con intervenciones en y entre los territorios.

- **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.**

3

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.

- **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.**

4

Fortalecer la institucionalidad de la gobernanza en los territorios.

El objetivo se orienta a 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.

- **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.

Servicios y actividades operativas

Lineamiento	Servicio	Actividad Operativa (A0)	Responsable		
			Unidad de organización responsable	Sector	Nivel de gobierno
Objetivo Prioritario 1 (OP.01.)					
Garantizar la ocupación, uso ordenado y seguro de los territorios considerando sus aptitudes y potencialidades.					
L.1.1. 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.	A0.1.1.1.1. Seguimiento multisectorial de la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial regional.	Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional
		A0.1.1.1.2. Ejecución de sesiones de coordinación multisectorial para el seguimiento de los mecanismos de ocupación.	Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional
L.1.2. 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.	A0.1.2.1.1. 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).	Consejo Nacional de Competitividad y Formalización	Economía y Finanzas	Nacional
	S.1.2.2. Mecanismos de comercialización para la promoción de productos agropecuarios, implementados de manera continua y satisfactoria para los productores agrarios organizados.	A0.1.2.2.1. Elaboración de instrumentos para el monitoreo y seguimiento de mecanismos de articulación comercial y promoción del consumo de las unidades ejecutoras del sector.	Dirección General de Desarrollo Agrícola y Agroecología	Agrario y de Riego	Nacional
		A0.1.2.2.2. Implementación de mecanismos de articulación comercial para promover el consumo de productos agrícolas y dinamizar su comercialización.	Dirección General de Desarrollo Agrícola y Agroecología	Agrario y de Riego	Nacional

Lineamiento	Servicio	Actividad Operativa (AO)	Responsable		
			Unidad de organización responsable	Sector	Nivel de gobierno
L.1.3. Fomentar el uso, conservación, aprovechamiento y restauración 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.	Dirección de Instrumentos para el Ordenamiento Territorial y la Gestión Integrada de Recursos Naturales	Ambiental	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.	Dirección de Monitoreo y Evaluación de los Recursos Naturales del Territorio	Ambiental	Nacional
		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.	Dirección de Monitoreo y Evaluación de los Recursos Naturales del Territorio	Ambiental	Nacional
	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.	Programa Nacional de Conservación de Bosques	Ambiental	Nacional
			Dirección de Instrumentos para el Ordenamiento Territorial y la Gestión Integrada de Recursos Naturales	Ambiental	Nacional
	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.	Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios - Dirección de Evaluación de Recursos Naturales y Cambio Climático	Agrario y de Riego	Nacional

Lineamiento	Servicio	Actividad Operativa (AO)	Responsable		
			Unidad de organización responsable	Sector	Nivel de gobierno
L.1.4. 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.	Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional
L.1.5. 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 articulada, para los gobiernos regionales.	AO.1.5.1.1. Instrumentos de planificación y gestión territorial con enfoque de gestión de riesgos de desastres.	Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional
Objetivo Prioritario 2 (OP.02.)					
Lograr condiciones de equidad entre los territorios.					
L.2.1. Fomentar visiones integrales alineadas a objetivos comunes de gestión territorial en los diferentes actores del territorio, 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.	Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional
		AO.2.1.1.2. Instalación e implementación de comisiones regionales de ordenamiento territorial.	Gobierno regional	Gobierno Regional	Regional
		AO.2.1.1.3. Seguimiento multisectorial de acuerdos y resultados respecto al uso y ocupación del territorio en las regiones.	Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional
		AO.2.1.1.4. Seguimiento multisectorial de los procesos de ocupación y gestión en territorios de pueblos indígenas u originarios (PI00).	Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional
		AO.2.1.1.5. Implementación de mecanismos de articulación intersectorial para el conocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas u originarios.	Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas	Cultura	Nacional

Lineamiento	Servicio	Actividad Operativa (AO)	Responsable		
			Unidad de organización responsable	Sector	Nivel de gobierno
<p>L.2.2. Equilibrar las dinámicas territoriales con enfoque de sostenibilidad, inclusión social, resiliencia y competitividad en el sistema de ciudades y centros poblados.</p>	<p>S.2.2.1. Programa integral sobre fortalecimiento de capacidades y transferencia de conocimientos para los gobiernos regionales.</p>	<p>A0.2.2.1.1. Elaboración de criterios de priorización para la identificación de los gobiernos regionales a ser capacitados y asistidos; y desarrollo de los módulos temáticos.</p>	Dirección de Ordenamiento e Integración de Centros Poblados	Vivienda Construcción y Saneamiento	Nacional
		<p>A0.2.2.1.2. Asistencia técnica y capacitaciones a gobiernos regionales para la implementación y actualización del Sistema de Ciudades y Centros Poblados.</p>	Dirección de Ordenamiento e Integración de Centros Poblados	Vivienda Construcción y Saneamiento	Nacional
		<p>A0.2.2.1.3. 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.</p>	Dirección de Ordenamiento e Integración de Centros Poblados	Vivienda Construcción y Saneamiento	Nacional
<p>L.2.3. Fomentar mayor accesibilidad a servicios y conectividad territorial entre zonas urbanas, periurbanas y rurales, para impulsar condiciones de desarrollo equitativo entre los territorios.</p>	<p>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.</p>	<p>A0.2.3.1.1. Acompañamiento multisectorial para priorizar intervenciones de accesibilidad y conectividad conforme a los instrumentos de planificación aprobados.</p>	Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional
		<p>A0.2.3.1.2. Celebración de sesiones de coordinación regional para articular la planificación territorial con inversiones prioritarias en accesibilidad a servicios y conectividad territorial.</p>	Gerencia de planificación y acondicionamiento territorial	Gobierno Regional	Regional
<p>Objetivo Prioritario 3 (OP.03.)</p>					
<p>Mejorar la toma de decisiones de los actores basada en el conocimiento integral del territorio.</p>					
<p>L.3.1. Fortalecer la integración de la información territorial para la toma de decisiones idóneas en cada ámbito territorial.</p>	<p>S.3.1.1. Sistemas de información para el ordenamiento territorial accesibles en los gobiernos regionales.</p>	<p>A0.3.1.1.1. Seguimiento y supervisión de la conservación de los ecosistemas con fines de aprovechamiento sostenible.</p>	Dirección de Monitoreo y Evaluación de los Recursos Naturales del Territorio	Ambiental	Nacional
		<p>A0.3.1.1.2. Registro de información territorial en la Plataforma GEOPERÚ.</p>	Secretaría de Gobierno y Transformación Digital	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional
		<p>A0.3.1.1.3. Registro de información geográfica y técnica sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas.</p>	Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas	Cultura	Nacional

Lineamiento	Servicio	Actividad Operativa (AO)	Responsable		
			Unidad de organización responsable	Sector	Nivel de gobierno
L.3.2. 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.	A0.3.2.1.1. Ejecución de sesiones de acompañamiento multisectorial para implementar la incorporación de conocimientos y prácticas tradicionales articuladas en el proceso de ordenamiento territorial.	Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional
		A0.3.2.1.2. 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.	Dirección General de Gestión del Conocimiento Forestal y de Fauna Silvestre	Agrario y de Riego	Nacional
		A0.3.2.1.3. 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.	Dirección General de Patrimonio Cultural	Cultura	Nacional
		A0.3.2.1.4. 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).	Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas	Cultura	Nacional
L.3.3. 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.	A0.3.3.1.1. Realización de sesiones de coordinación entre gobiernos regionales y otras instituciones para impulsar el desarrollo de investigaciones en las diferentes dimensiones del territorio.	Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional

Lineamiento	Servicio	Actividad Operativa (AO)	Responsable		
			Unidad de organización responsable	Sector	Nivel de gobierno
Objetivo Prioritario 4 (OP.04.)					
Fortalecer la institucionalidad de la gobernanza en los territorios.					
L.4.1. Establecer el sistema funcional de Ordenamiento Territorial con reglamentaciones e instrumentos comunes a los sectores involucrados.	No presenta servicio (Lineamiento normativo e instrumental)	AO.4.1.0.1. Elaboración de una Ley de creación del Sistema Funcional de Ordenamiento Territorial.	Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional
		AO.4.1.0.2. Elaboración del reglamento para el funcionamiento del Sistema Funcional de Ordenamiento Territorial.	Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional
		AO.4.1.0.3. Realización de ajustes y alineaciones de procedimientos y mecanismos en ordenamiento territorial de diferentes sectores.	Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional
		AO.4.1.0.4. Elaboración de normativa para regular procesos de ordenamiento territorial.	Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional
L.4.2. Fortalecer e incentivar el alineamiento entre el planeamiento del desarrollo y la planificación territorial en los diferentes niveles de gobierno.	No presenta 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.	Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional
L.4.3. Fortalecer la institucionalidad y las capacidades en materia de gestión territorial de los gobiernos regionales y locales.	S.4.3.1. 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.	Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional
		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.	Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional

Conceptos clave y enfoques

Concepto clave	Definición
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) ¹ . 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.
Ordenamiento territorial²	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.
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 Perú ³ .
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. 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) ⁴ de la PCM.

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

2 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.

3 "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".

4 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.

<p>Gestión del riesgo de desastres⁵</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p>Descentralización</p>	<p>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 gobierno⁶.</p>
<p>Demarcación y organización territorial⁷</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Son acciones técnicas de demarcación territorial la delimitación, redelimitación, creación, fusión, traslado de capital, anexión, categorización, recategorización y cambio de nombre.</p>
<p>Desequilibrio territorial</p>	<p>El desequilibrio territorial es la consecuencia de un manejo inadecuado del territorio en el que priman visiones desarticuladas y se pone en riesgo la sostenibilidad⁸ 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 aspectos 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.</p>

5 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.

6 Azpur, J., Ballón, E., Chirinos, L., Baca, E. y Távora, 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).

7 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.

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

Enfoques ⁹	Definición
Enfoque basado en derechos humanos¹⁰	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.
Enfoque de participación¹¹	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.
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.
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.
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.

9 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".

10 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".

11 Idem.

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.
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.
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.
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.
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.
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.
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.



► Encuentra aquí más información sobre la
Política Nacional de Ordenamiento Territorial al 2050.