

# **GUIA**

## **IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

**Instructivo N° 001-2007-EF-76.01**

# I. CONCEPTOS GENERALES

## PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Es un espacio de concertación, en el cual las autoridades regionales, autoridades locales y representantes de la sociedad civil, definen en conjunto cómo y a que se orientaran los recursos, teniendo en cuenta la priorización de problemas vinculados a los objetivos institucionales, los cuales deben estar articulados a los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado.

“Constituye un espacio permanente de búsqueda de consensos y ejecución de acciones para la solución de problemas que permitan el desarrollo sostenible”

## PLANIFICACIÓN

La planificación es un aspecto fundamental del desarrollo, debido a que constituye un marco orientador y articulador de acciones entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil. Un elemento articulador es la vinculación de los **objetivos institucionales** de las entidades del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil, con los **objetivos estratégicos** del Plan de Desarrollo Concertado.

La importancia de los objetivos, tanto estratégicos como institucionales, es que permiten visualizar de una manera precisa, las acciones que se deben realizar para lograr la visión de desarrollo.

## PROBLEMA

Es el hecho o circunstancia que limita la consecución del bienestar social, se presenta como una situación negativa que requiere de solución dado que su presencia afecta a un sector o a la población en general.

Antes de la identificación de los problemas será necesario revisar los objetivos, la importancia que tienen cada uno de ellos y cómo las acciones que se proyectan ejecutar se orientan al logro de los mismos, a fin que en el largo plazo se haga realidad la Visión del Desarrollo.

## **ORGANIZACIÓN**

Para la identificación y priorización de problemas es fundamental organizar el proceso a fin de obtener en un tiempo prudencial los resultados esperados que permitan agilizar el presupuesto participativo.

Para este fin es fundamental la participación del Equipo Técnico en la preparación, organización, capacitación, desarrollo y sintetización de los resultados de la priorización de problemas.

## **II. RECONOCIMIENTO DE PROBLEMAS**

Para un mejor reconocimiento de problemas, es necesario clasificar a éstos en tres niveles: distritales, provinciales y regionales; los cuales se analizan, priorizan y se buscan soluciones integrales, que deben ser trabajadas de manera conjunta, donde participan entidades del Estado y la sociedad civil, dependiendo de la naturaleza del problema, las competencias, capacidades financieras y otras, que coadyuven a la solución integral del problema, en beneficio de la colectividad.

### **IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS A TRAVÉS DE INDICADORES**

Una manera directa de identificar problemas es a través del análisis de indicadores, los cuáles muestran como está el ámbito jurisdiccional, respecto al resto del país, pudiendo identificar brechas en función a la meta planeada en el Plan de Desarrollo.

#### ***Ejemplo de Indicadores a utilizar:***

- **Indicadores Económicos:** Nivel de ingresos, tasa de desempleo, productividad, nivel de los precios, niveles de rentabilidad, Mypes / habitantes, informalidad, otros.
- **Indicadores Sociales:** Tasa de mortalidad, tasa de morbilidad, nivel de desnutrición, nivel de inseguridad, tasa de maltrato familiar, tasa de analfabetismo, años de estudio / individuo, tasa de calidad de la educación, otros.
- **Indicadores Medio Ambiente:** Nivel de contaminación, área verde / hab., enfermedades pulmonares, otros.
- **Indicadores de Servicios Básicos:** Calidad de servicios, cobertura de servicios, % servicios / competencia exclusiva, % servicios / competencia compartida, otros.

- **Indicadores Institucionales:** % morosidad, actualización de catastro, tiempo de atención de expedientes, productividad / área, nivel de cumplimiento de metas, otros.

## **CLASIFICACIÓN DE PROBLEMAS POR NIVELES DE GOBIERNO:**

- **Problemas de índole distrital**

Son aquellos cuyas implicancias e influencias se limitan al ámbito territorial de un determinado distrito, por tanto, la solución deberá corresponder a dicho nivel de gobierno; sin embargo, se deben analizar las competencias exclusivas y compartidas, además de las posibilidades de alianzas para la solución del problema.

*Ejemplo de problemas de índole distrital:*

<b>ELECTRIFICACIÓN RURAL</b>	<b>TRANSPORTES</b>	<b>SANEAMIENTO</b>	<b>EDUCACIÓN</b>	<b>SALUD</b>
Limitada provisión de energía eléctrica en el Centro Poblado... del Distrito de (...)	Difícil transitabilidad de los caminos rurales de los Centros Poblados (...) en el Distrito (...).	Incremento de las enfermedades diarreicas y parasitarias en la localidad de (...).	Deficiente servicio educativo del CE N° 001 de la localidad (...) Distrito de (...).	Insuficientes servicios de salud en la localidad de (...).

- **Problemas de índole provincial**

Denominados también interdistritales, deben ser identificados y evaluados en coordinación con las municipalidades distritales. Son aquellos cuyas implicancias e influencias trascienden el distrito, constituyéndose en una preocupación provincial, es decir, se limitan al ámbito territorial de una determinada provincia y la implementación de su solución debe corresponder a más de un distrito, involucrando a la municipalidad provincial, dependiendo el caso y su disponibilidad. Sin embargo, se deben analizar las competencias locales y regionales, a fin de buscar mayores posibilidades de solución al problema.

*Ejemplo de problemas de índole Interdistrital o Provincial*

<b>ELECTRIFICACIÓN RURAL</b>	<b>TRANSPORTES</b>	<b>SANEAMIENTO</b>	<b>EDUCACIÓN</b>	<b>SALUD</b>
Limitada provisión de Energía eléctrica en las localidades X Y Z del los Distritos de J H W de la provincia de... 1/	Difícil transitabilidad de los (caminos rurales, carretera) que une las localidades X,Y, Z de los Distritos M N P, de la provincia de ... 2/	Incremento de las enfermedades diarreicas y parasitarias en la localidad de (...) de los Distritos A y B, de la provincia de... 3/	Deficiente servicio educativo primario en las localidades ..., del Distrito de (...) A, B y C, de la Provincia de... 4/	Insuficiente servicio de salud materno infantil, en las localidad de..., de los Distritos ABC de la provincia de ... 5/

- 1/ En este tipo de problemas pueden participar los GL Distritales, el GL Provincial, el Gobierno Regional y el Ministerio de Energía y Minas, éste último intervendrá si se requieren redes primarias. También puede participar la empresa privada.
- 2/ En este tipo de problemas pueden participar los GL Distritales, el GL Provincial, el Gobierno Regional, si se trata o incluye caminos departamentales, y, el Ministerio de Transportes si se trata de vías nacionales, o si se encuentra dentro de los programas viales a su cargo.
- 3/ En este tipo de problemas pueden participar los GL Distritales, el GL Provincial, el Ministerio de Vivienda y Construcción, a través de los “Programas de Saneamiento”.
- 4/ En este tipo de problemas pueden participar los GL Distritales, el GL Provincial, el Gobierno Regional, que tiene a su cargo la educación secundaria y técnica, el Ministerio de Educación, a través de los programas de desarrollo. Además, pueden intervenir las APAFAS, las empresas privadas, otros de la sociedad civil.
- 5/ En este tipo de problemas pueden participar los GL Distritales, el GL Provincial, el Gobierno Regional que tiene a su cargo la Dirección Regional de Salud.

- **Problemas de índole regional**

Denominados también interprovinciales, deben ser identificados y evaluados en coordinación con las municipalidades provinciales y son aquellos cuyas implicancias e influencias trascienden a la provincia, por consiguiente la implementación de su solución debe corresponder a más de una provincia, involucrando al gobierno regional, dependiendo el caso, la responsabilidad, competencias y su disponibilidad.

Como en los casos anteriores, las coordinaciones con sectores del gobierno nacional, debe ser una posibilidad permanente de solución a los problemas.

*Ejemplo de problemas de índole Interprovincial o Regional*

ELECTRIFICACIÓN	TRANSPORTES	SANEAMIENTO	EDUCACIÓN	SALUD
Limitada provisión de Energía eléctrica en las localidades X, Y, Z, de las provincias de (...). “Plan Regional de Electrificación” 1/	Difícil transitabilidad de los caminos Departamentales, que une los Distritos M, N, P, de las provincia X y Z del Departamento de... 2/	Incremento de las enfermedades diarreicas en las provincias P y Q del departamento de (...) “Programa de Saneamiento con cooperación Internacional” 3/	Deficiente servicio educativo secundario en las provincias de (...) 4/	Insuficiente servicios de salud materno infantil, en las provincias de (...) Hospitales, y Centros de Salud (DISA) 5/

- 1/ En este tipo de problemas pueden participar los GL Distritales, el GL Provincial, el Gobierno Regional y el Ministerio de Energía y Minas, éste último si se requieren redes primarias. También puede participar la empresa privada.
- 2/ En este tipo de problemas pueden participar los Gobiernos Locales, el Gobierno Regional, quien tiene a su cargo dicha acción y el Ministerio de Transportes si se trata de vías nacionales, o si se encuentra dentro de los programas viales a su cargo.
- 3/ En este tipo de problemas pueden participar los GL Distritales, el GL Provincial, el Ministerio de Vivienda y Construcción a través de los “Programas de Saneamiento”. Los Gobiernos Regionales vienen apoyando grandes proyectos de saneamiento, en algunos casos manejan programas con recursos de la cooperación internacional.
- 4/ En la medida que se definan las funciones de educación secundaria y técnica superior a cargo del Gobierno Regional, éstos apoyaran este tipo de intervenciones. Además pueden participar el Ministerio de Educación, a través de los programas de desarrollo. Además las APAFAS, las empresas privadas y otros de la sociedad civil.
- 5/ En este tipo de problemas pueden participar los GL Distritales, el GL Provincial, el Gobierno Regional que tiene a su cargo la Dirección Regional de Salud.

## **IMPORTANCIA DEL MANEJO DE POTENCIALIDADES**

Un aspecto importante a considerar, tanto en el manejo de planes como en el análisis de problemas, son las potencialidades existentes en las distintas localidades (recursos naturales, aspectos ambientales, geográficos, turísticos, recursos humanos, fortalecimiento institucional, nivel de asociatividad entre las distintas instituciones, aspectos culturales, otros) que pueden ayudar a solucionar los problemas o desarrollar nuevas capacidades.

Se entiende como potencialidad a la posibilidad de desarrollo del área territorial correspondiente en función a recursos y capacidades.

## **IDENTIFICACIÓN DE UN PROBLEMA**

Existen diversas maneras de identificar un problema, las mismas que las podemos resumir en las siguientes:

- A partir de la determinación de una necesidad básica insatisfecha, que impide el desarrollo integral de un determinado grupo poblacional.

***Ejemplo:** agua potable, desagüe, electricidad, transportes, educación, servicios de salud, otros.*

- De la necesidad de adecuación de las entidades u organizaciones para el cumplimiento óptimo de sus objetivos.

***Ejemplo:** recepción de nuevas funciones o competencias, ampliación de los servicios, exigencias de objetivos de desarrollo, otros.*

- De las potencialidades no identificadas ni desarrolladas, cuya situación constituye un problema para el desarrollo local.

***Ejemplo:** Mypes Informales, materia prima para actividades económicas, recursos para el desarrollo de servicios (turismo, artesanía, otros).*

- A partir de aspectos que ponen en riesgo la seguridad y estabilidad físico - mental de la población.

***Ejemplo:** maltrato familiar, drogadicción, delincuencia, prostitución, violencia, inseguridad ciudadana.*

- Otras que constituyan un obstáculo para el desarrollo sostenible del ámbito jurisdiccional.

En el análisis de problemas, es importante involucrar a la población objetivo en los distintos temas a desarrollarse, a fin de analizar de manera amplia, el problema y evaluar alternativas orientadas a una solución integral.

## **IDENTIFICACIÓN DE LOS INVOLUCRADOS EN EL PROBLEMA**

En la identificación de problemas, un aspecto fundamental es determinar la población involucrada, integrada por aquellas personas o grupos de personas que son parte del problema y por tanto están en condiciones de poder identificar el problema central y las causas que lo originan; a partir del cual se pueden plantear las soluciones.

Será importante entonces identificar a los diversos grupos de la población, orientarlos y capacitarlos en la identificación de los problemas y la priorización de los mismos.

## **PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS DE EJECUCIÓN MAYORES A UN AÑO**

Entendiéndose que los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado son de mediano y largo plazo, es necesario que el presupuesto participativo pueda analizar soluciones de problemas que impliquen la ejecución de acciones con duración mayor a un año.

***Ejemplos:** Proyectos de saneamiento, de electrificación, de transportes, infraestructura de gran envergadura, otros.*

### **III. RECOMENDACIONES SOBRE LA IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS**

Sugerencias que ayudan a la identificación de problemas, dada la complejidad del mismo:

- Identificar un problema central (árbol de problemas)
- Debe ser lo suficientemente concreto para facilitar la búsqueda de soluciones, pero a su vez amplio que permita plantear una gama de soluciones alternativas
- No debe ser expresado como negación de una solución, a fin de dar opciones de distintas alternativas para su solución.
- Que sea visible, es decir, que se pueda representar mediante un indicador; y, medible, que se pueda medir con el indicador que lo representa.

***Ejemplos:***

- *Acumulación de residuos sólidos.*
- *Inadecuada oferta de servicios educativos primarios.*
- *Limitada provisión de Energía eléctrica.*
- *Limitado acceso a adecuados servicios de salud materno infantil.*
- *Incremento de las enfermedades diarreicas.*

Para tener un ordenamiento en la tarea de identificación de problemas, se recomienda utilizar la siguiente matriz:

### MATRIZ DE IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS

A	B	C	D	E
Ejes estratégicos 1/	Identificación de problemas 2/	Identificación de potencialidades que ayuden a solucionar el problema 3/	Selección de Problemas y potencialidades 4/ B + C	Relación de los problemas y potencialidades con el Objetivo del PDC 5/
1.-	1.1	1.1.1		
		1.1.2 (...)		
	1.2	1.2.1		
		1.2.2 (...)		
2.-				
3.-				
4.-				
5.-				

- 1/. Se consideran los ejes estratégicos definidos en el Plan de Desarrollo Concertado
- 2/. Se identifican los problemas más relevantes de la localidad (urbano – rural)
- 3/. Se identifican las potencialidades (si lo hubiera) que pueda ayudar a solucionar el problema.
- 4/. Seleccionar los problemas y las potencialidades
- 5/. Relacionar los problemas y las potencialidades seleccionadas a los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

#### Ejemplos:

PROBLEMA	POTENCIALIDAD
Inadecuada Oferta de Servicios Educativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participación de las APAFAS</li> <li>▪ Participación de los GL en educación</li> </ul>
Limitada provisión de energía eléctrica rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Energía solar</li> <li>▪ Programas de Electrificación Rural</li> </ul>
Inseguridad ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organización de los vecinos</li> <li>▪ Organizaciones juveniles</li> </ul>
Insuficiente empleo local	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conectividad – caminos rurales</li> <li>▪ Organización de MYPES</li> <li>▪ Microclimas – Productos exclusivos</li> <li>▪ Desarrollo del turismo</li> </ul>

Un aspecto importante en el manejo de identificación y priorización de problemas es el trabajo de las potencialidades, para lo cual se recomienda utilizar la siguiente matriz:

## MATRIZ DE IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE POTENCIALIDADES

A	B	C	D	E
Ejes estratégicos 1/	Identificación de Potencialidades 2/	Identificación del problema que no permite desarrollar la potencialidad 3/	Selección de Potencialidades y Problemas 4/ B + C	Relación de las potencialidades y problemas con el Objetivo del PDC 5/
1.-	1.1	1.1.1		
		1.1.2		
	1.2	1.2.1		
		1.2.2		
2.-				
3.-				
4.-				
5.-				

- 1/. Se consideran los ejes estratégicos definidos en el Plan de Desarrollo Concertado
- 2/. Se identifican las potencialidades más relevantes de la localidad (urbano - rural)
- 3/. Se identifican los problemas (si lo hubiera) que impiden desarrollar la potencialidad
- 4/. Seleccionar las potencialidades y los problemas
- 5/. Relacionar las potencialidades y problemas seleccionadas con los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

### **Ejemplos:**

POTENCIALIDAD	PROBLEMAS
Excelente ecosistema agrícola	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agricultores no organizados</li> <li>Insuficiente asistencia agrícola</li> <li>Deficiente mecanismo de comercialización</li> </ul>
Existencia de zonas turísticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Insuficientes servicios para el turista</li> <li>Escasa promoción del turismo</li> </ul>
Alta organización social	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escasa participación en la gestión del desarrollo</li> </ul>
Tratado de Libre Comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escasa promoción de actividades económicas</li> <li>Falta de organización de productores</li> <li>Escasa participación del Estado en promoción económica</li> </ul>

Finalmente, es importante identificar los problemas y potencialidades, para analizarlos de manera conjunta y determinar la prioridad de cada una de ellas, que en muchos casos pueden estar interrelacionadas, para lo cual se recomienda la aplicación de la siguiente matriz:

### **MATRIZ DE PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS Y POTENCIALIDADES**

<b>Priorización de Problemas 1/ y Priorización de Potencialidades 2/</b>	<b>Relación de los problemas y potencialidades con los objetivos del PDC</b>
<b>Problemas</b>	
1	
2	
3	
<b>Potencialidades</b>	
1	
2	
3	

- 1/ Priorizar los problemas que se consideran más importantes, de acuerdo a los criterios establecidos
- 2/ Priorizar las potencialidades que se consideran más importantes, de acuerdo a los criterios establecidos.

### **ELEMENTOS A CONSIDERAR PARA LA IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS**

- Los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado
- Los objetivos estratégicos del Plan Estratégico Institucional o Plan de Desarrollo Institucional, según corresponda.
- Indicadores económicos y sociales – distritales, provinciales, regionales y nacionales; con el objeto de comparar el grado de desarrollo y cumplimiento de la solución de problemas o de bienestar de la localidad
- Las funciones que le competen desarrollar (exclusivas y compartidas)
- Que la sociedad civil desee resolver dicho problema
- Que este ubicado en un sector estratégico o vulnerable de la población
- Que esté relacionado a necesidades básicas de la población
- Que se orienten a desarrollar potencialidades
- Otros que permitan el desarrollo sostenible de la localidad.

## **PRESENTACIÓN DE SOLUCIONES**

Una vez identificado los problemas, el Equipo Técnico analiza y evalúa los requerimientos planteados en coordinación con las áreas correspondientes y los agentes participantes preparan y proponen soluciones, que luego serán analizadas y priorizadas en los talleres correspondientes.

## **IV. ACCIONES DE CAPACITACIÓN PARA LA PRIORIZACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS**

### **CAPACITACIÓN A CARGO DEL EQUIPO TÉCNICO EN LOS SIGUIENTES TEMAS**

- El planeamiento que se viene realizando en la zona
- Gestión presupuestaria
- Presupuesto participativo
- Identificación y Priorización de problemas

### **IDENTIFICACIÓN DE INVOLUCRADOS PARA EL ANÁLISIS DEL PROBLEMA**

- Por sectores
- Por ejes estratégicos
- Por estratos sociales
- Por ámbito geográfico

## **V. RECOMENDACIONES FINALES**

Las instrucciones de la Guía deberán ser adaptadas a cada realidad geográfica o de gobierno, de forma tal que se logre identificar de la manera más precisa la problemática local o regional, a fin que el equipo técnico conjuntamente con la sociedad civil, puedan presentar alternativas de solución integral a los problemas priorizados.

A partir de ésta situación, se definen los acuerdos y compromisos tanto del Estado como de la sociedad civil, incluyéndose las acciones que requieran financiamiento, para ser incluidos en los presupuestos anuales correspondientes, dependiendo en cada caso la responsabilidad que asume cada nivel de gobierno.