

Presupuesto Participativo

# GUÍA DE CRITERIOS PARA LA PRIORIZACIÓN DE ACCIONES

Lima, Perú  
Mayo de 2004

© **PROGRAMA PRO DESCENTRALIZACIÓN PRODES**

Av. 28 de Julio 1045  
Miraflores, Lima  
Teléfono: 2416700  
Fax: 2424980  
Línea de asistencia técnica gratuita: 0-800-16015  
postmaster@prodes.org.pe  
www.prodes.org.pe

**CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN CND**

Av. Los Incas 172, 4to. Piso  
San Isidro, Lima  
Teléfono: 6163000  
Fax: 2215299  
www.cnd.gob.pe

**Elaboración de contenido:**

Nestor Ríos Morales - Asociación SER

**Revisión de contenidos y estructura pedagógica:**

Fernando Romero Bolaños - PRODES  
Ingrid Guzmán Sota - PRODES  
Rosa Montalvo Reynoso - Asociación SER  
José Montalvo Mejía - INICAM  
Gerencia de Fortalecimiento Local del CND

**Tratamiento Pedagógico y Formal:**

Zoyla Acuña Castellanos  
Sonia Planas Ravenna

**Diagramación, ilustraciones y carátula:**

Cuadros SAC.

**Impresión:**

amarilys@terra.com.pe

Asociación SER e INICAM, instituciones socias del programa, han contribuido con su experiencia al desarrollo y validación de estos materiales.

Esta publicación ha sido posible por el apoyo de USAID-PERÚ, bajo los términos del contrato No 527-C-00-03-00049-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de USAID.

## **ÍNDICE**

PRESENTACIÓN	<b>5</b>
¿QUÉ ES LA PRIORIZACIÓN DE ACCIONES?	<b>7</b>
¿QUÉ HACEMOS ANTES DE PRIORIZAR LAS ACCIONES?	<b>9</b>
- Identificación de problemas y potencialidades	<b>10</b>
- Realización del listado de acciones para la solución de los problemas	<b>11</b>
¿CÓMO SE DEFINEN LOS CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN?	<b>12</b>
- Matriz de criterios y puntajes para la priorización	<b>14</b>
CRITERIOS	<b>18</b>



# PRESENTACIÓN

Ponemos a disposición de los alcaldes, regidores, equipos técnicos y líderes sociales, la presente Guía para la Priorización de Acciones, con la seguridad de que será una herramienta útil para la elaboración del presupuesto participativo.

Ante una realidad de múltiples necesidades y de escasez de recursos, la priorización de acciones es un componente fundamental del presupuesto participativo, en la medida que permite a la población tomar decisiones en el manejo de los recursos públicos de las municipalidades y que éstas se enmarquen en los planes de desarrollo, en sus objetivos estratégicos y en la solución de los principales problemas que los afectan.

¿Y cómo priorizamos las acciones? Pues a través de la aplicación de algunos criterios que nos permitirán compararlas y ver el impacto de cada una de ellas. Las sugerencias que proponemos, han sido tomadas de experiencias exitosas de presupuesto participativo y del Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Definir y aplicar tales criterios en los talleres de trabajo del presupuesto participativo, significa dar un paso importante para vincular los conceptos de democracia, desarrollo local y eficacia en el manejo de los recursos públicos. Si logramos hacerlo, los beneficios para las localidades serán mayores.

Al concluir la lectura del presente módulo habrás logrado:

- Identificar los criterios más usados para priorizar acciones.
- Comprender el proceso a desarrollar para priorizar las acciones del Presupuesto Participativo.

Toma en cuenta las siguientes indicaciones para leer el material de manera más comprensiva:

- Lee con detenimiento.
- Pon atención en los títulos que están planteados en forma de preguntas.
- Revisa las ideas centrales que se encuentran al costado de un megáfono.
- Presta atención a las “llamadas” que presentan información adicional sobre el tema y que se encuentran en los extremos de las páginas.
- Reflexiona sobre las preguntas que se presentan en recuadros al interior del texto, te ayudarán en su comprensión.

Consejo Nacional de Descentralización

Programa Pro-Descentralización PRODES

## ¿QUÉ ES LA PRIORIZACIÓN DE ACCIONES?

La priorización de las acciones es un mecanismo mediante el cual los agentes que elaboran el presupuesto participativo definen y aplican algunos criterios para establecer un orden de prioridades en las acciones del presupuesto participativo.

Las acciones que hayan surgido en los talleres de trabajo de diagnóstico temático y territorial, son priorizadas para satisfacer las principales necesidades de la población y lograr los objetivos estratégicos planteados en el Plan de Desarrollo Concertado.

Esto significa que las acciones deben responder a objetivos de mayor envergadura y que tiendan a mejorar de manera sostenible la calidad de vida de la población.

Se trata de uno de los momentos más importantes en la etapa de elaboración del presupuesto participativo, ya que cuando una acción resulta “priorizada”, significa que pasará a ser evaluada técnicamente y en el caso de tener una evaluación positiva formará parte de los acuerdos del presupuesto participativo para ser discutido y aprobado por el Concejo Municipal.



Muchas experiencias de presupuesto participativo, tanto del Perú como de otros países, tienen en común el haber permitido a la población percibir que las necesidades son muchas, y son muchas las acciones que se requiere implementar para satisfacerlas, pero los escasos recursos municipales no alcanzan para ejecutar al mismo tiempo todas las acciones propuestas.



Frente a esta situación, los actores participantes en el presupuesto deberán concertar para ponerse de acuerdo sobre los criterios con los que se decidirá la priorización de las acciones que se propongan en los talleres.



Establecer de manera concertada los criterios para la priorización de acciones permitirá realizar una selección más adecuada y hará que los agentes participantes perciban este momento como un proceso justo, concertado, público y sin arbitrariedades.

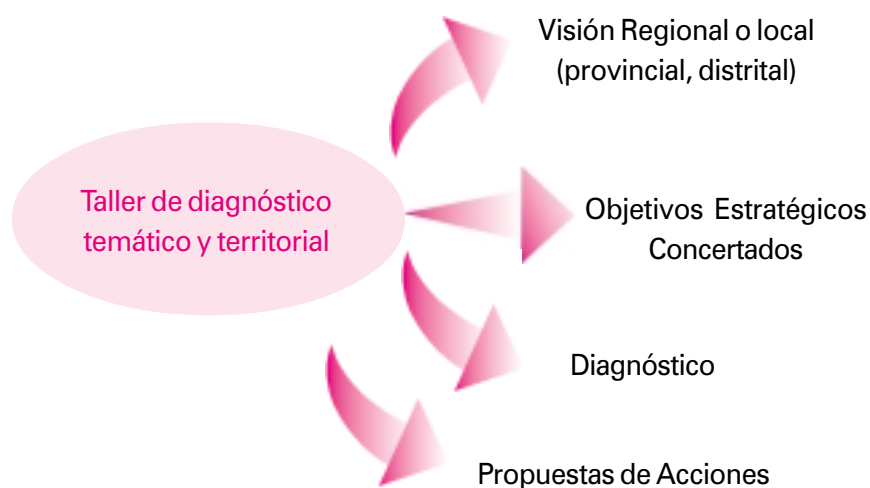
## ¿QUÉ HACEMOS ANTES DE PRIORIZAR LAS ACCIONES?

La elaboración del presupuesto participativo supone previamente la realización de talleres de diagnóstico temático y territorial, en los cuales la municipalidad, el CCL y los agentes participantes actualizan el Plan de desarrollo concertado o inician su elaboración, construyendo o perfeccionando la visión de desarrollo de la localidad y los objetivos estratégicos, e identificando los problemas y potencialidades locales.

Los planes de desarrollo deberán estar coordinados y articulados en los diferentes niveles. Tenemos por ejemplo que el Plan de desarrollo distrital deberá estar articulado con el Plan de desarrollo provincial y éste último con el Regional.

Después se proponen las acciones que van a pasar por el proceso de priorización.

### LOS TALLERES DE TRABAJO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMPRENDEN





### ► Identificación de problemas y potencialidades

Debe ser realizada en los talleres de diagnóstico temático y territorial.

Se entiende como problema al hecho o circunstancia que limita la consecución del bienestar social.

Identificar la potencialidad significa reconocer los diferentes recursos y capacidades con que cuenta la localidad y que son importantes para ampliar sus posibilidades de desarrollo.

**Cada localidad tiene sus propios problemas y potencialidades que la caracterizan, estos deben ser claramente identificados.**

Por ejemplo, en el distrito de Asillo, en Puno, se identificó como problema el "difícil acceso a los servicios de salud", con indicadores que muestran que sólo el 10% de la población objetivo accede a servicios de salud. Además, dicha atención involucra altos costos para las familias.



Siguiendo el ejemplo anterior, se identificó como potencialidad la existencia de una red de promotoras de salud que se acababa de conformar a iniciativa de los mismos pobladores.

Podemos identificar varios problemas y varias potencialidades. Sin embargo, debemos tener en cuenta que no necesariamente para cada problema existe una potencialidad.

En una localidad puede haber potencialidades que van desde los recursos naturales y turísticos hasta los conocimientos, habilidades, etc. que tiene la población de la localidad. Todas ellas deben ser consideradas en el diagnóstico.

## ► Realización del listado de acciones para la solución de los problemas

Las acciones constituyen la mejor alternativa de un conjunto de opciones y cursos de acción previamente analizados y evaluados cualitativa y cuantitativamente; se traducen en actividades y proyectos debidamente priorizados.

Es de mucha importancia recoger todas las ideas de acciones que surjan en los talleres y realizar un listado.

El siguiente es un ejemplo:

### Ideas de acciones

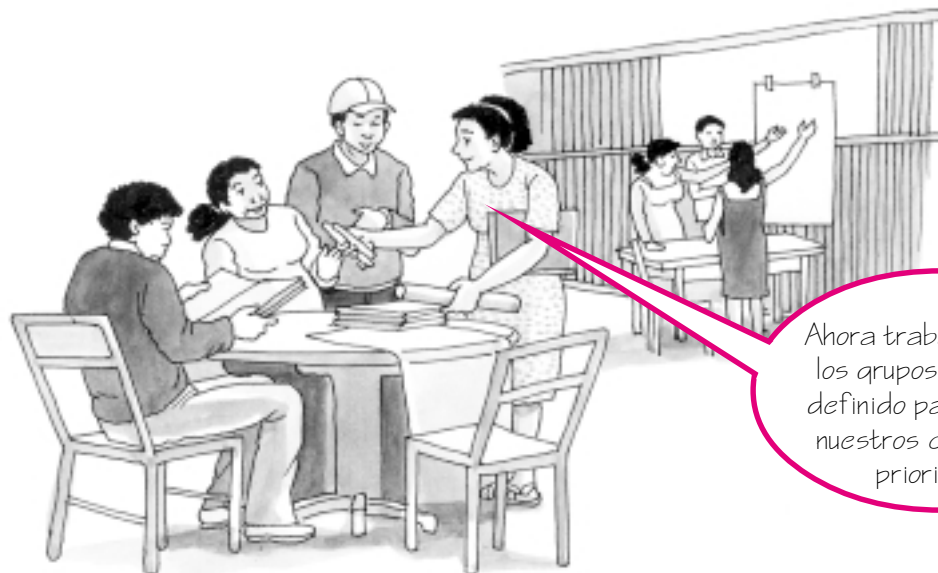
- Fortalecimiento de la gestión local
- Programa de reducción del analfabetismo
- Mejoramiento de la infraestructura de riego
- Formación de red de promotoras de salud
- Construcción de silos públicos
- Mejoramiento de carreteras
- Servicios de salud
- Capacitación y actualización docente
- Ampliación de la infraestructura de salud
- Mejoramiento de la infraestructura educativa
- Fortalecimiento de espacios de concertación
- Construcción de veredas
- Formación de líderes sociales y gobernantes concertadores
- Equipamiento escolar



Este listado de acciones que surgen de los talleres de trabajo son los que se someterán a la priorización, pues como ya hemos señalado, los recursos económicos no alcanzan para ejecutarlas todas en un mismo período, o no todas tienen la misma urgencia.

El paso siguiente entonces es definir los criterios para priorizar o seleccionar las acciones.

## ¿COMO SE DEFINEN LOS CRITERIOS DE PRIORIZACION?



Ahora trabajaremos en los grupos que hemos definido para elaborar nuestros criterios de priorización

**Es conveniente que el número de criterios no sea muy grande, para facilitar el trabajo de priorización y de calificación.**

Los criterios de priorización deberán ser discutidos y definidos en los llamados *Talleres de trabajo de definición de criterios de priorización*, como lo señala el Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo.

No existe una receta que pueda ser aplicada a todos los casos, pero si una serie de criterios que cada localidad puede tomar en cuenta, dependiendo de sus propios objetivos estratégicos, su realidad, recursos, enfoques y los niveles de concertación entre todos los agentes participantes.

“Los criterios para la priorización deben, en general, recoger las principales aspiraciones de la sociedad en términos de desarrollo” (*Instructivo para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y el presupuesto participativo*)



En los talleres, los agentes participantes escogerán los criterios que a su juicio, se ajusten de mejor manera a sus propias realidades y objetivos.

El procedimiento para la priorización de criterios y su aplicación es como sigue:

- 1) Definir los criterios que se utilizarán para seleccionar las acciones propuestas
- 2) Asignar puntajes a cada uno de los criterios.
- 3) Someter las acciones propuestas a los criterios establecidos.
- 4) Las acciones que obtengan el mayor puntaje serán las priorizadas.



### MATRIZ DE CRITERIOS Y PUNTAJES PARA LA PRIORIZACIÓN

En la matriz que presentamos se han tomado en cuenta los criterios y puntajes que aparecen en el Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo y se añaden otros que han sido recogidos de diversas experiencias exitosas.

Criterio de puntuación	Puntajes			
	<b>Relación con el plan de desarrollo.-</b> que el proyecto se encuentre enmarcado en el plan concertado de desarrollo	No <b>1 punto</b>	Regularmente <b>2 puntos</b>	Sí <b>10 puntos</b>
<b>Carácter productivo.-</b> Genera efectos positivos al desarrollo de actividades económicas importantes en la zona	No <b>1</b>		Sí <b>8 puntos</b>	
<b>Carácter inclusivo.-</b> Beneficia directamente a poblaciones de mayor riesgo (mujeres, niños, discapacitados y/o ancianos)	No <b>1 punto</b>		Sí <b>5 puntos</b>	
<b>Necesidades básicas insatisfechas.-</b> Atiende necesidades básicas insatisfechas	Ninguna NBI <b>1 punto</b>	01 NBI <b>3 puntos</b>	02 NBI <b>5 puntos</b>	Más de 02 NBI <b>8 puntos</b>
<b>Empleo.</b> Tiene impacto en empleo local	No <b>1 punto</b>		Sí <b>5 puntos</b>	
<b>Generador de recursos.-</b> Genera ingresos propios al Gobierno Local o Regional	No <b>1 punto</b>		Sí <b>5 puntos</b>	
<b>Cobertura.-</b> Proporción de la población en la jurisdicción a la que sirve	Menos del 20% de la población <b>1 punto</b>	Entre el 20 y 40% de la población <b>3 puntos</b>	Entre el 40 y 60 % de la población <b>5 puntos</b>	Atiende a más del 60% de la población <b>8 puntos</b>
<b>Atención a los más pobres.-</b> Favorece a población en extrema pobreza	No <b>1 punto</b>		Sí <b>5 puntos</b>	

Criterio de puntuación	Puntajes		
	<b>Aportes de la ciudadanía.-</b> que el proyecto reciba el aporte directo de la población beneficiaria en la forma del pago de sus tributos o el trabajo comunal.	La ciudadanía no contribuye económicamente ni lo hace a través del trabajo comunal <b>1 punto</b>	La ciudadanía contribuye entre 15 y 20 % económicamente o lo hace a través del trabajo comunal <b>3 puntos</b>
<b>Carácter intersectorial.-</b> que dos o más sectores en que ha sido dividida la localidad se unan en torno a una acción, juntando sus asignaciones presupuestales	No se han unido los sectores <b>1 punto</b>		Sí se han unido dos o más sectores <b>5 puntos</b>
<b>Costos.-</b> que no deberán exceder a los montos destinados al presupuesto participativo	Sí excede <b>1 punto</b>		No excede <b>5 puntos</b>
<b>Sostenibilidad.-</b> que la acción, sobre todo si se trata de obra de infraestructura, considere la responsabilidad de la ciudadanía en el mantenimiento, manejo y operación a mediano y largo plazo.	No considera la responsabilidad ciudadana en su mantenimiento <b>1 punto</b>	Considera parcialmente <b>3 puntos</b>	Sí considera la responsabilidad en el mantenimiento, manejo y operación a mediano y largo plazo <b>5 puntos</b>
<b>Apalancamiento.-</b> Tiene cofinanciamiento de ONGs y otras fuentes nacionales e internacionales	No <b>1 punto</b>		Sí <b>5 puntos</b>

**NBI Necesidades Básicas Insatisfechas.** Mide el acceso que tienen las personas a determinados bienes y servicios que son considerados Necesidades básicas. Se utilizan 5 indicadores para medir si la población tiene o no satisfechas sus necesidades básicas.

- Adecuación a la vivienda
- Acceso a agua e higiene
- Ausencia de escuelas primarias
- Grado de hacinamiento en los hogares y
- Grado de dependencia económica.

Las familias con sólo una necesidad básica insatisfecha se definen como hogares pobres y las familias con dos o más necesidades básicas insatisfechas se definen como hogares en pobreza extrema.

(Fuente: El ataque a la pobreza. Un enfoque de mercado. Riordan, James, Vásquez Enrique, Van Haeftrn Roberta, Mann Fred y Figueroa Carlos. Universidad del Pacífico, USAID, IDRC).

Veamos un ejemplo de la aplicación de criterios. En el distrito de San Juan, como resultado de los talleres de elaboración del presupuesto participativo se han presentado cuatro acciones:

- ▶ Mejoramiento de carreteras
- ▶ Fortalecimiento de la gestión municipal
- ▶ Servicio de Salud
- ▶ Construcción de piscigranja

Ahora aplicaremos los criterios que hemos definido en grupo



Estos proyectos deben ser ordenados según su importancia. En el ejemplo, el CCL, los agentes participantes y la municipalidad han definido utilizar **cinco criterios** y otorgarles un determinado puntaje a cada uno de ellos. Los criterios aprobados fueron:

- 1) Identificación de la acción con los objetivos del plan de desarrollo concertado,
- 2) Cobertura,
- 3) Mantenimiento y continuidad,
- 4) Costos.
- 5) Caracter inclusivo.

Los puntajes que les dieron fueron:

<b>1) Identificación con los objetivos del Plan de Desarrollo:</b>	
- se encuentra identificado:	4 puntos
- se encuentra regularmente identificado:	2 puntos
- se encuentra poco identificado:	1 punto
- no se encuentra identificado:	0 puntos
<b>2) Cobertura:</b>	
- entre el 70 y 100 % del total de población del distrito:	3 puntos
- entre el 70 y 40 %:	2 puntos
- menos del 40 %:	1 punto
<b>3) Mantenimiento y continuidad</b>	
- la comunidad se hace cargo de su mantenimiento y utilización:	3 puntos
- la comunidad asume parcialmente su mantenimiento y utilización:	2 puntos
- la comunidad no asume su mantenimiento pero si su utilización:	1 punto
- la comunidad no adquiere ningún compromiso:	0 puntos.
<b>4) Costos:</b>	
- menos del 40 % del techo presupuestal del sector:	3 puntos
- entre el 40 y 70 % del techo presupuestal del sector:	2 puntos
- entre el 70 y 100 % del techo presupuestal del sector:	1 punto
<b>5) Carácter inclusivo:</b>	
- el proyecto beneficia y toma en cuenta a la población con mayor desventaja (mujeres, niños, pueblos indígenas, etc.):	3 puntos
- no los toma en cuenta	0 puntos

El equipo técnico, al hacer la priorización aplicó los criterios previamente definidos para determinar cuales serán las acciones a ser priorizadas y se determinaron cuáles eran las acciones priorizadas.

## CRITERIOS

Acción	Identificación con el Plan de desarrollo	Cobertura	Mantenimiento y continuidad	Costos	Inclusión	Total
Mejoramiento de carretera	4	3	2	3	2	14
Fortalecimiento de la gestión municipal	3	3	2	2	3	13
Servicio de salud	3	1	2	3	2	11
Construcción de piscigranja	3	2	3	2	2	12

Luego de priorizadas las acciones, el orden de las mismas en el ejemplo es:

La acción denominada «mejoramiento de carreteras» ha resultado priorizada ya que posibilita la integración de la comunidad con otros pueblos, favoreciendo el traslado de los productos (eje de desarrollo económico) y el desplazamiento de la población (cobertura), principalmente.

Acción	Total
Mejoramiento de carreteras	14
Fortalecimiento de la gestión municipal	13
Servicio de salud	11
Construcción de piscigranja	12

Todos estos criterios y los puntajes establecidos para cada uno de ellos, luego de ser definidos de manera concertada, deberán formar parte de la Ordenanza del Plan de

Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo del distrito de San Juan.

La evaluación técnica de acciones permitirá definir cuántas y cuáles de las acciones priorizadas serán incorporadas al Presupuesto Participativo y al Plan Municipal.

