



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

**LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA LA
ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO DE
BRECHAS Y CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN DE
LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS
LOCALES PARA LA PROGRAMACIÓN
MULTIANUAL DE INVERSIONES 2020-2022**

2019

Actualizado al 26 de febrero

LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO DE BRECHAS Y CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES PARA LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL DE INVERSIONES 2020-2022

I. OBJETO

Establecer los lineamientos para la elaboración del diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios y la elaboración de los criterios de priorización a cargo de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; así como el procedimiento para la aplicación de los criterios de priorización aprobados por los Sectores del Gobierno Nacional, que son aplicables a los tres niveles de gobierno.

II. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Los lineamientos son aplicables a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales sujetos al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), creado mediante el Decreto Legislativo N° 1252.

III. MARCO LEGAL

- a) Inciso 6 del párrafo 11.3 del artículo 11 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobado.
- b) Párrafos 12.1 y 12.2 del artículo 12 de la Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, en adelante, Directiva General.
- c) Párrafo 13.2 y 13.6 del artículo 13 de la Directiva General.

IV. LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS

A. DIAGNÓSTICO DE BRECHAS

El diagnóstico de brechas (DB) es un proceso que consiste en la recopilación, sistematización, procesamiento y análisis de la información que permite tener conocimiento sobre la situación actual y el progreso en el cierre de brechas de infraestructura y/o acceso a servicios a cargo del Estado.

En el marco del Ciclo de Inversión, el diagnóstico de brechas de la fase de Programación Multianual de Inversiones, a diferencia del diagnóstico que se realiza para la elaboración de una ficha técnica y/o estudio de preinversión para un proyecto de inversión en la fase de Formulación y Evaluación, emplea información agregada o global de la situación de acceso a servicios de la población dentro de una circunscripción territorial en particular, o de la situación del stock agregado que dispone la entidad pública dentro de su jurisdicción.

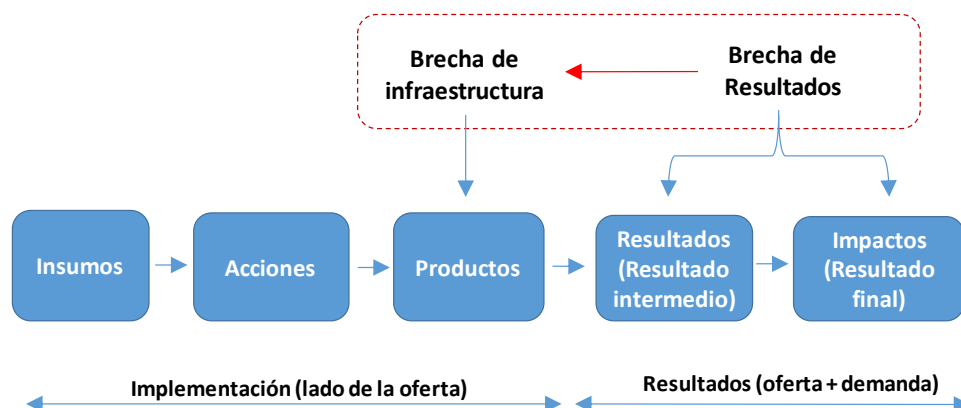
En tal sentido, la fuente de información para esta fase es fundamentalmente primaria o secundaria (disponible en bases de datos oficiales, publicaciones o diagnósticos generales, entre otros).

En línea con lo anterior, el DB para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales comprende dos (02) etapas:

1. Identificación de los Indicadores de Brecha (IB) en la circunscripción territorial del Gobierno Regional o Gobierno Local

Desde la perspectiva de la cadena de valor de un proyecto de inversión, puede distinguirse una serie etapas (o “eslabones”) asociados a los diferentes momentos del proceso de desarrollo y resultados que genera un proyecto de inversión que se ordenan de forma lógica y progresiva, según los conceptos de insumos, acciones, productos, resultados intermedios y resultados finales o impacto.

FIGURA N° 01: CADENA DE VALOR DE UN PROYECTO DE INVERSIÓN



Conforme a la figura anterior, las brechas que interesan conocer para el presente análisis son las de producto (Unidades Productoras o infraestructura creada o intervenida con inversión pública) y sus respectivos resultados asociados (cambios en el bienestar de los usuarios o población que consume o recibe el servicio generado por la Unidad Productora o infraestructura disponible).

Generalmente, los indicadores de brecha publicados por los Sectores del Gobierno Nacional se refieren al nivel de producto, los cuales condicionan o determinan los resultados sobre la población beneficiaria. Por ejemplo, el Sector Educación tiene como indicador de brecha a nivel de producto “Porcentaje de locales escolares en condiciones inadecuadas” o “porcentaje de niños no matriculados en el nivel primaria respecto a la demanda potencial”, cuya disminución mediante inversión pública pueden contribuir a la reducción de un indicador de brecha a nivel de resultado o impacto “Logro de aprendizaje de estudiantes en comprensión lectora y matemática para el nivel primaria”.

En concordancia con el enfoque multisectorial y territorial que caracteriza la elaboración del PMI para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, y para efectos de desarrollar la propuesta de cierre de brechas, la OPMI tiene que

seleccionar los IB territoriales de las funciones de su competencia, de acuerdo a su Ley Orgánica. Los IB que selecciona deben cumplir con las siguientes características:

- a) Tratarse de un IB aprobado por el Sector¹,
- b) Que el Gobierno Regional y Gobierno Local tenga competencia para realizar intervenciones asociadas a dicho IB,
- c) Que el IB cuente con un grado de desagregación (valores numéricos) compatible con el ámbito territorial respectivo²,

En caso que por limitaciones de información no se encuentre disponible un IB con valor numérico para un ámbito territorial específico, la OPMI del Gobierno Regional o Gobierno Local correspondiente tiene tres alternativas para aproximar dicho valor numérico:

a) Primera opción:

Estimar el valor del IB aprobado por el sector a partir de fuentes primarias o fuentes secundarias para su circunscripción territorial, solo en caso no sea posible, usar la segunda opción.

b) Segunda opción:

Tomar los valores numéricos del IB aprobado por el sector del nivel territorial inmediato superior³, que cuente con información disponible. Si el distrito no cuenta con valor para el IB puede tomar el valor de la provincia a la que pertenece; si la provincia no tiene el valor, puede utilizar el valor del departamento respectivo. Solo en caso no se cuente con información, usar la tercera opción.

c) Tercera opción:

Tomar los valores numéricos de los IB de Servicios a nivel departamental, provincial o distrital recopilados por CEPLAN y que se encuentran disponibles en el siguiente enlace: <https://www.ceplan.gob.pe/informacion-de-brechas-territoriales/>

A continuación se muestra un ejemplo de IB aprobados por los sectores que no cuentan con información de valores numéricos y su vinculación con los IB recopilados por CEPLAN, los cuales nos pueden servir como una aproximación:

Sector	Indicadores de Brechas aprobados por los Sectores	Indicadores de Brechas de Servicios recopilados por CEPLAN
Educación	Porcentaje de personas no matriculadas en el nivel primaria respecto a la demanda potencial	Educación Básica (EBR, EBA, EBE) en buen estado
Transportes y Comunicaciones	Porcentaje de la red vial vecinal por pavimentar	Redes viales vecinales pavimentadas

¹ En el ejercicio de su rectoría sobre la política nacional sectorial que le corresponda, cada Sector en el marco de la DB puede cuantificar brechas en el ámbito territorial de los GR y GL.

² Para el caso de una Municipalidad Distrital, el valor deberá ser el del distrito al que pertenece, en el caso de una Municipalidad Provincial, será la provincia, y en el caso de un Gobierno regional será el departamento.

³ Si el distrito no cuenta con un valor del IB aprobado por el sector puede tomar el valor del IB aprobado por el sector para la provincia a la que pertenece, y si esta a su vez no tiene el valor del IB puede utilizar el valor del departamento respectivo.

Vivienda, Construcción y Saneamiento	Porcentaje de la población urbana sin acceso al servicio de agua mediante red pública o pileta pública	Viviendas con acceso a agua
---	--	-----------------------------

Cabe recalcar que el valor del IB del territorio, calculado por el Sector o estimado por el Gobierno Regional o Gobierno Local a través de las opciones propuestas, se utilizará para calcular el puntaje del criterio de priorización de cierre de brechas para cada de las inversiones, al momento de aplicar los criterios de priorización sectoriales.

2. Análisis descriptivo de los Indicadores de Brecha identificados

El diagnóstico de brechas tiene la finalidad de contextualizar el valor del Indicador de Brecha para la circunscripción territorial en la que opera la entidad, para lograr dicho fin la OPMI del GR / GL correspondiente deberá tener en cuenta el siguiente contenido mínimo:

a) Ubicación geográfica

Breve descripción general del entorno geográfico, en términos de su extensión⁴ y límites del distrito, provincia o departamento en el que opera la entidad.

b) Recopilación de los IB por cada una de las Funciones en las que tenga competencia la entidad

Recopilar los IB, por cada Función y muestra los valores para el territorio a través del siguiente cuadro:

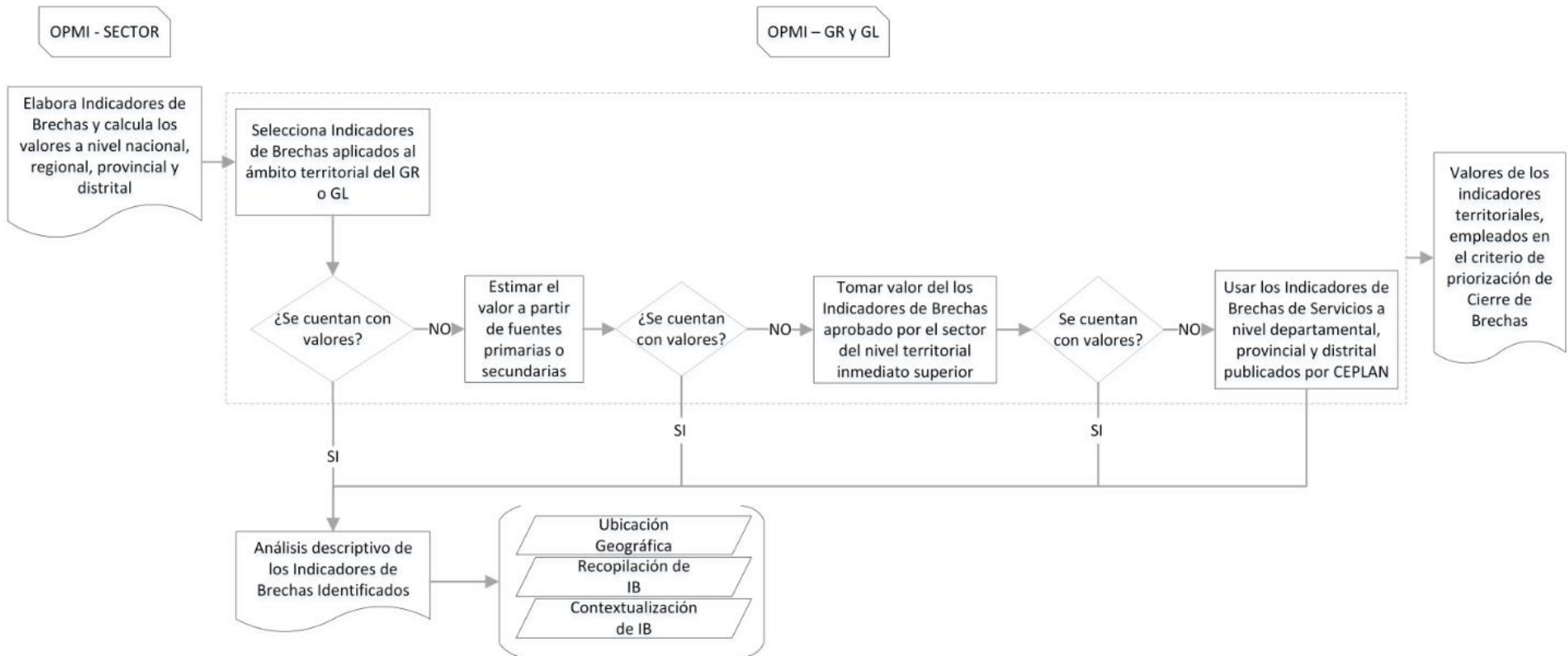
Función 1:		
N°	Nombre del IB	Valor del IB
1		
2		
...		

c) Contextualización de los IB previamente recopilados

Consiste en el análisis descriptivo de los IB recopilados, buscando en dicho análisis explicar de manera breve el nivel de importancia del IB en la circunscripción territorial, sus complementariedades con otros IB, los lugares o áreas dentro del territorio donde se tiene mayores déficit, la población y los grupos poblacionales a los que afecta en mayor medida, entre otros aspectos que considere la entidad.

⁴ Mapa del distrito, provincia o departamento.

FLUJO 1: ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO DE BRECHAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES



B. CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN

De acuerdo al párrafo 13.6 del artículo 13 de la Directiva General, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales proponen los criterios de priorización para las inversiones que se enmarquen en sus competencias. Dicha propuesta consiste en la priorización de las funciones en las cuales el Gobierno Regional o Gobierno Local tiene competencias.

Asimismo, se señala que los criterios de priorización deben ser concordantes con los criterios de priorización sectoriales, así como con los planes nacionales sectoriales, regionales y locales establecidos en el planeamiento estratégico de acuerdo al SINAPLAN.

Los criterios de priorización de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, de acuerdo a lo establecido en el párrafo 13.7 del referido artículo, son aprobados por el Órgano Resolutivo y publicados por la OPMI en su portal institucional, de acuerdo a los plazos establecidos en el Anexo N° 06: Plazos para la Fase de Programación Multianual de Inversiones.

En adición, el párrafo 13.2 del mismo artículo establece que los criterios de priorización sectoriales son aplicados por los tres niveles de gobierno.

Para que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales prioricen sus funciones deben utilizar las siguientes herramientas:

1. El Plan Estratégico Institucional y la Ruta Estratégica

Tomar como referencia la Ruta Estratégica establecida en su Plan Estratégico Institucional (PEI) vigente.

En el marco de lo dispuesto por el ente rector del SINAPLAN⁵, el PEI es un instrumento de gestión que define la estrategia de la entidad para lograr sus objetivos, en un periodo mínimo de tres (3) años, a través de iniciativas diseñadas para producir una mejora en el bienestar de la población a la cual sirve. Estos objetivos se deben reflejar en resultados.

Para implementar esa estrategia, la entidad en el desarrollo de su PEI propone la mejor combinación de Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI), y luego determina el mejor grupo de Acciones Estratégicas Institucionales (AEI) que contribuyen a implementar la estrategia establecida por cada OEI. Todo ello con el fin de alcanzar resultados que permitan una mejora la calidad de vida de la población que está dentro de su circunscripción territorial.

Para determinar la Ruta Estratégica la entidad establece un orden de prioridad único y ascendente para los OEI y AEI.

⁵ Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico – SINAPLAN.

La priorización se efectúa en dos niveles: de objetivos estratégicos y de acciones estratégicas⁶.

De esta manera, la entidad primero prioriza los OEI que son más relevantes y tienen una mayor brecha; y luego realiza la vinculación causal entre la AEI y el OEI, es decir, la fuerza de la influencia de la AEI para el logro del OEI.

A continuación se muestra el formato de la Ruta Estratégica del PEI, de acuerdo a los lineamientos establecidos por CEPLAN:

CUADRO N° 1: RUTA ESTRATÉGICA DEL PEI

OEI			AEI		
Prioridad	Código	Descripción	Prioridad	Código	Descripción
1	OEI.01		1	AEI.01.01	
			2	AEI.01.02	
2	OEI.02		1	AEI.02.01	
			2	AEI.02.02	
			3	AEI.02.03	
3	OEI.03		1	AEI.03.01	
4	OEI.04		1	AEI.04.01	
			2	AEI.04.02	
			3	AEI.04.03	
5	OEI.05		1	AEI.05.01	

En ese sentido, teniendo como base la Ruta Estratégica desarrollada en el PEI del Gobierno Regional o Gobierno Local, la OPMI vinculará cada OEI con las Funciones en las cuales el Gobierno Regional o Gobierno Local tiene competencia, de acuerdo a su Ley Orgánica.

En el siguiente cuadro, a manera de ejemplo, se muestra la vinculación entre los OEI y las Funciones en las cuales el Gobierno Regional o Gobierno Local tiene competencia, con lo cual se traslada la prioridad del OEI a la Función.

CUADRO N° 2: RUTA ESTRATÉGICA DEL PEI DE LA ENTIDAD Y SU VINCULACIÓN CON LAS FUNCIONES

OEI			AEI			FUNCIÓN	
Prioridad	Código	Descripción	Prioridad	Código	Descripción	Prioridad	Descripción
1	OEI.01		1	AEI.01.01		1	Salud
			2	AEI.01.02			
2	OEI.02		1	AEI.02.01		2	Educación
			2	AEI.02.02			
			3	AEI.02.03			
3	OEI.03		1	AEI.03.01		3	Saneamiento
4	OEI.04		1	AEI.04.01		4	Transportes

⁶ Guía para el Planeamiento Institucional aprobada por CEPLAN. Respecto a la Ruta Estratégica del PEI, para definir la prioridad del OEI, la entidad identifica: La magnitud de la brecha, es decir, cuán lejos está la entidad de alcanzar la meta del indicador.

			2	AEI.04.02			
			3	AEI.04.03			
5	OEI.05		1	AEI.05.01		5	Comunicaciones
...							

En caso el OEI esté vinculado a más de una Función, entonces la vinculación se realizará entre las AEI las Funciones.

En el siguiente cuadro se muestra un ejemplo de la vinculación entre las AEI y las Funciones en las cuales el Gobierno Regional o Gobierno Local tiene competencia, con lo cual se traslada la prioridad de la AEI a la Función, considerando la prioridad del OEI de manera secuencial.

CUADRO N° 3: RUTA ESTRATÉGICA DEL PEI DE LA ENTIDAD Y SU VINCULACIÓN CON LAS FUNCIONES

OEI			AEI			FUNCIÓN	
Prioridad	Código	Descripción	Prioridad	Código	Descripción	Prioridad	Descripción
1	OEI.01		1	AEI.01.01		1	Saneamiento
			2	AEI.01.02			
2	OEI.02		1	AEI.02.01		2	Salud
			2	AEI.02.02			
			3	AEI.02.03			
3	OEI.03		1	AEI.03.01		4	Agricultura
4	OEI.04		1	AEI.04.01		5	Energía
			2	AEI.04.02			
			3	AEI.04.03			
5	OEI.05		1	AEI.05.01		3	Educación
...							

Se debe verificar que la prioridad de las funciones no se duplique, y que la entidad priorice solo las funciones en las que tiene competencia.

En caso una función esté asociada a más de un OEI, o en su defecto, a más de una AEI, deberá considerar la prioridad de mayor nivel que se asigne a dicha función.

Aquellos OEI que tengan mayor prioridad según la ruta estratégica del PEI, deben tener mayor prioridad en el ordenamiento de funciones.

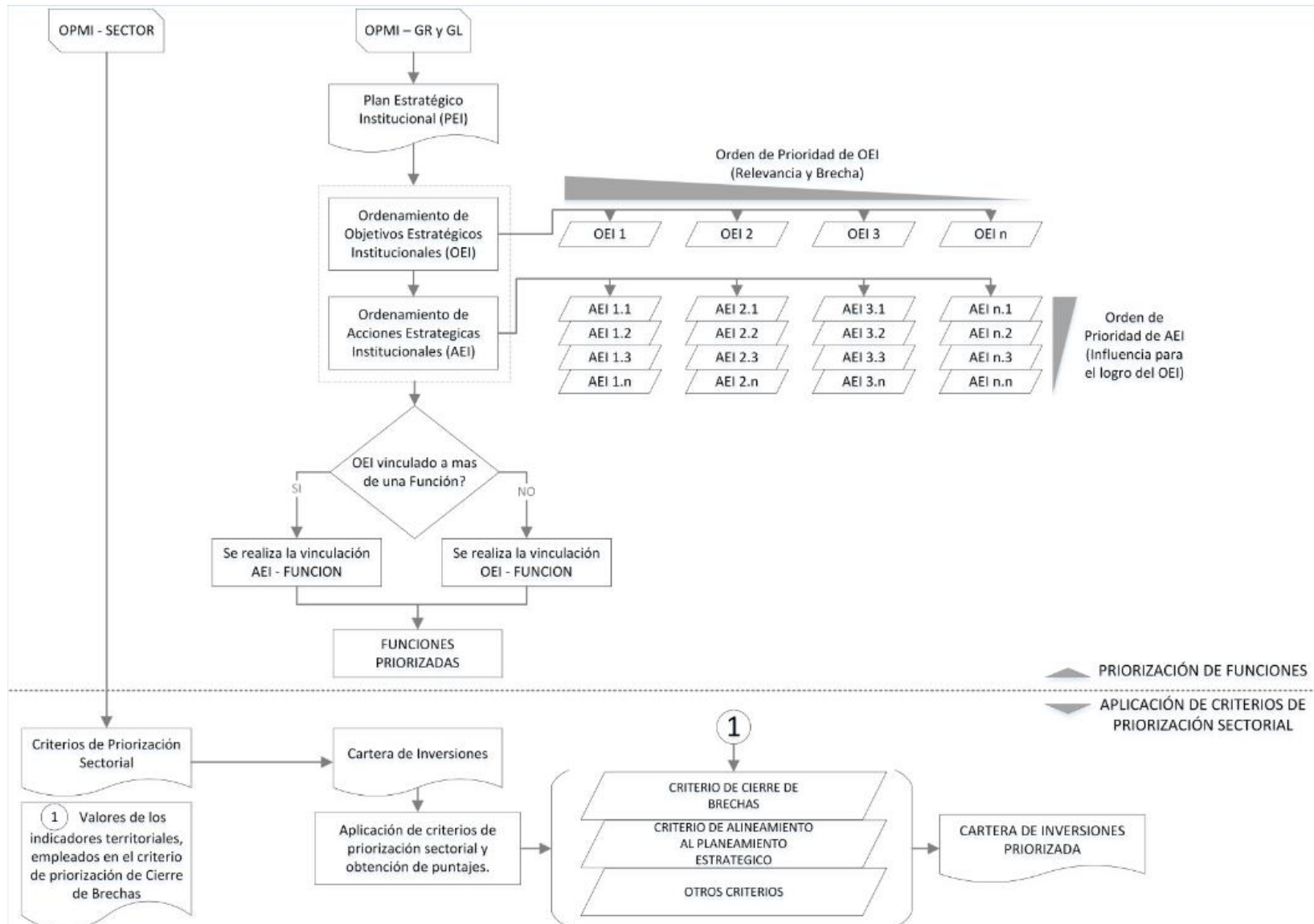
A continuación se muestra un ejemplo donde se priorizan funciones de una Gobierno Regional tomando como insumo la Ruta Estratégica de su PEI:

CUADRO N° 4: EJEMPLO DE RUTA ESTRATÉGICA DEL PEI DE UN GOBIERNO REGIONAL Y SU VINCULACIÓN CON LAS FUNCIONES

OEI			AEI			FUNCIÓN	
Prior	Código	Descripción	Prior	Código	Descripción	Priorid	Descripción
1	OEI.01	Mejorar los servicios de salud	1	AEI.01.01	Atención integral para reducir la anemia y desnutrición	1	Salud
2	OEI.02	Mejorar los servicios de educación	1	AEI.02.01	Servicio de educación inicial accesible y de calidad	2	Educación
3	OEI.03	Mejorar la calidad de los servicios básicos de agua y saneamiento	1	AEI.03.01	Servicio de agua y saneamiento básico de calidad para la población rural	3	Saneamiento
4	OEI.04	Promover la cohesión territorial de manera sostenible	1	AEI.04.01	Mejora de las redes viales departamentales	4	Transporte
			2	AEI.04.02	Servicios públicos de telecomunicaciones e información	5	Comunicaciones
5	OEI.05	Mejorar el nivel de competitividad regional	1	AEI.05.01	Asistencia técnica permanente a los productores organizados	6	Agropecuaria
			2	AEI.05.02	Sistema de electrificación rural y energía no convencional de manera integral	7	Energía
			3	AEI.05.03	Desarrollo de la actividad turística de manera integral	8	Turismo
			4	AEI.05.04	Articulación de los productores al mercado		Agropecuaria

En caso la Entidad no cuente con un PEI vigente o este no tenga la ruta estratégica, usar la Ruta Estratégica del PEI del nivel de Gobierno inmediatamente superior.

FLUJO 2: ELABORACIÓN DE LOS CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES



V. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN

A. Registro de los Criterios de Priorización en el Módulo de Programación Multianual de Inversiones (MPMI)

Una vez que la entidad haya priorizado las funciones, se registran en el MPMI, en la sección PMI en Programación (2020-2022), opción Criterios de Priorización. La priorización de las funciones sigue un orden ascendente, siendo 1 la función de mayor prioridad para la entidad:

CUADRO N° 5: FUNCIONES PRIORIZADAS EN UN GOBIERNO REGIONAL

FUNCIÓN	PRIORIDAD
SALUD	1
SANEAMIENTO	2
EDUCACION	3
PROTECCION SOCIAL	4
TRANSPORTES	5
AGROPECUARIA	6
TRABAJO	7
TURISMO	8
AMBIENTE	9
COMERCIO	10
COMUNICACIONES	11
CULTURA Y DEPORTE	12
ENERGIA	13
INDUSTRIA	14
ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD	15
PESCA	16
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	17
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	18
PLANEAMIENTO, GESTION Y RESERVA DE CONTINGENCIA	19

B. Aplicación de los Criterios de Priorización Sectoriales

Luego que cada Gobierno Regional y Gobierno Local realizó la priorización de sus funciones, corresponde aplicar los criterios de priorización que cada sector ha aprobado para la priorización de las inversiones que se enmarquen dentro de su responsabilidad funcional.

Los criterios de priorización sectoriales han sido aprobados por los sectores en cumplimiento de lo dispuesto por la Tercera y Cuarta Disposición Complementaria Final y el numeral 5.3 del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1432, y se encuentran publicado en sus respectivos portales institucionales, así como en el portal del MEF en el siguiente enlace: <https://www.mef.gob.pe/es/aplicativos-invierte-pe?id=5863>

Los criterios de priorización de cada sector están compuestos por dos criterios obligatorios que son: cierre de brechas y alineamiento al planeamiento estratégico, así como otros criterios propios del sector.

a) Criterio de cierre de brechas

Prioriza las inversiones que están orientadas al cierre de brechas de infraestructura y/o de acceso a servicios públicos, y se determina en función al tamaño de la brecha y el peso que tiene el indicador por ser de cobertura o calidad.

b) Criterio de alineamiento al Planeamiento Estratégico

Prioriza las inversiones que estén alineadas con los objetivos y acciones estratégicas contenidos en el PEI del Sector correspondiente, y aquellas inversiones que estén vinculadas con la Política General de Gobierno PGG.

Cabe recalcar que de acuerdo a la metodología de CEPLAN las AEI contenidas en la Ruta Estratégica del PEI del Sector, están asociadas a los servicios públicos que provee.

c) Otros Criterios

A parte de los dos criterios de carácter obligatorio, hay otros criterios como son: criterio de pobreza, población, etc., y otros que son propios del sector.

La aplicación de los criterios de priorización sectoriales, dará como resultado la obtención de un puntaje para cada inversión, que va de 0 a 100, el cual indicará su prioridad dentro del grupo de inversiones que se enmarquen en la responsabilidad funcional del sector.

Para facilitar la aplicación de los criterios sectoriales se ha elaborado una plantilla en Excel por cada sector, que contiene los parámetros y fórmulas de cálculo de cada uno de los criterios, así como las instrucciones correspondientes. Estas plantillas serán publicadas en el portal institucional del MEF, en la sección inversión pública, opción aplicaciones informáticas, criterios de priorización.

Para utilizar estas plantillas los Gobiernos Regionales y Gobierno Locales deben seleccionar las inversiones que se enmarcan en la competencia funcional de cada Sector y registrar dichas inversiones en la plantilla del Sector correspondiente.

Una vez que los Gobiernos Regionales y Gobierno Locales hayan obtenido los puntajes para cada una de sus inversiones, como resultado de la aplicación de los criterios sectoriales, podrán registrar sus inversiones en la Cartera de Inversiones del Módulo de Programación Multianual de Inversiones donde además se registrará la información correspondiente a cada inversión, que incluye el puntaje.

Como ejercicio práctico se adjunta una plantilla en Excel que contiene los criterios de priorización aprobados por el Sector Transportes y Comunicaciones, en la cual se muestra la aplicación de dichos criterios a un grupo de inversiones y se obtienen los puntajes correspondientes.