

# ANÁLISIS FODA: HERRAMIENTA PARA INTEGRAR UN PROGRAMA DE ACCIONES, PRESUPUESTO Y PLANEACIÓN

Humberto Ramírez, Edgar Antúnez, María Elena Rivero y José Manuel Rodríguez

## Resumen

Los Organismos Operadores de los Servicios de Agua y Saneamiento en México presentan deficiencias significativas para el cumplimiento adecuado de sus objetivos. Entre los principales problemas se encuentran la insuficiencia de recursos económicos, sobre todo, por falta de continuidad y planeación a largo plazo.

El Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (Promagua) canaliza apoyos del Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin) para atender la mejora de eficiencias, incremento de la cobertura y calidad de los servicios, con la participación del capital privado como complemento a los recursos no recuperables que otorga el programa, a los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento de los municipios con una población arriba de 50 000 habitantes, o a localidades atendidas por organismos operadores intermunicipales, en la mejora de eficiencias, e incremento de cobertura y calidad de los servicios, con participación del capital privado como complemento a los recursos no recuperables que otorga el programa.

Con objeto de llevar a cabo una mejora integral de la gestión del organismo operador, se requiere elaborar un estudio de diagnóstico que refleje su situación operativa, administrativa y financiera. Como parte del estudio de la situación del organismo operador, se presenta el desarrollo de una innovación para la consecución del resultado: partiendo del análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), en paralelo se formuló el programa, presupuesto y horizonte de las acciones. Así, cada área integró su programa anual de trabajo con su presupuesto.

**Palabras clave:** análisis FODA, programa de acciones, planeación, DIP, Promagua.

## Introducción

Los organismos operadores de los servicios de agua y saneamiento (OO) en México presentan deficiencias significativas para el cumplimiento adecuado de sus objetivos. Entre los principales problemas se encuentran: insuficiencia de recursos económicos; falta de continuidad y planeación a largo plazo; deficiente e ineficiente gestión organizativa (técnica y comercial); marcos jurídico y regulatorio inadecuados; estructuras y niveles tarifarios no acordes con los costos del servicio; politización de acciones, decisiones y programas; baja disposición de pago de los usuarios; endeudamiento excesivo, y rigidez en los esquemas de autorización de tarifas.

Derivado de lo anterior, el Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (Promagua) se planteó fortalecer a los OO que atiendan localidades por arriba de los 50 000 habitantes o localidades atendidas por OO intermunicipales, para la

mejora de eficiencias e incremento de la cobertura y calidad de los servicios, a fin de consolidar esfuerzos locales, municipales, estatales y federales y así optimizar la gestión, y mejorar las eficiencias y aplicación de recursos de fondos no recuperables (subsidios), además de impulsar una mayor participación del sector privado.

El objetivo general del Promagua es funcionar como fuente adicional de recursos para fomentar la consolidación de los OO, impulsar su eficiencia física y comercial, facilitar el acceso a tecnologías más apropiadas, fomentar la autosuficiencia administrativa y financiera, así como promover el cuidado del medio ambiente con proyectos de saneamiento, preferentemente ligados al reúso de las aguas residuales. En contraparte, el Promagua solicita cambios estructurales específicos y una mayor participación del sector privado.

Dentro de los proyectos que apoya y aportación máxima no recuperable que puede otorgar el Promagua, en este caso hasta el 40%, está el *Estudio de diagnóstico y planeación integral del organismo descentralizado de agua potable, alcantarillado y saneamiento (DIP)*.

Aprovechando el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), éste se hace extensivo al incorporar el control de calidad y la planeación estratégica, de tal manera que en la unión y revisión constante del diagnóstico con el nuevo FODA, se concluye con una retroalimentación y verificación de que el diagnóstico está completo; mientras, con el nuevo análisis FODA, ya se identificaron las acciones a ejecutar en el proyecto de planeación integral para, finalmente, en conjunto con el personal participante en el desarrollo del proceso: Análisis FODA-Programa de Acciones-Presupuesto-Planeación (FODA-PPP), se priorizan las acciones, mismas que conllevan presupuesto y horizonte de ejecución.

### ***Estudio de diagnóstico y planeación integral del organismo descentralizado de agua potable, alcantarillado y saneamiento (DIP)***

El objetivo de elaborar un DIP consiste en obtener un plan de desarrollo de corto, mediano y largo plazos para la gestión y mejora de eficiencias e inversiones del sistema de agua potable, drenaje y saneamiento, y del mismo organismo operador, mediante una programación estratégica de los procedimientos y acciones para mejorar los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en un marco de autosuficiencia técnica, financiera y ambiental, con viabilidad legal y regulatoria, así como sociopolítica.

Como se indicó, para llevar a cabo el DIP es necesario revisar las condiciones de trabajo de las diversas áreas que integran el organismo público, la revisión documental y operativa, hacer un diagnóstico de las mismas y proponer mejoras en los procesos de cada área. Existe un temario establecido que se debe atender en los siguientes capítulos principales:

- Diagnóstico integral del organismo operador
- Bases para la planeación

- Análisis de riesgo y modelo técnico financiero
- Plan integral

En el diagnóstico integral del OO se revisan los siguientes aspectos del sistema de agua potable: diagnóstico de las condiciones de trabajo de la infraestructura hidráulica, producción y consumo de agua, eficiencia física, cobertura del servicio de alcantarillado y cobertura de saneamiento, entre otros; además, se realiza un diagnóstico del área comercial, padrón de usuarios, medición y lecturas, eficiencia comercial y sistema tarifario, entre otros.

Derivado del diagnóstico a las áreas operativas y comerciales, se obtienen indicadores de desempeño del OO: 15 indicadores técnicos, cuatro comerciales, y siete financieros y contables.

Con base en la información proporcionada por el OO, se realiza una evaluación integral con la finalidad de identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en las que se encuentra el organismo.

Una vez concluidas estas etapas, se pasa a la fase de planeación; entre otros aspectos sobresale la atención al programa de inversiones.

El temario para el desarrollo del DIP establece la guía temática.

Dentro del temario y de los incisos a desarrollar (figura 1), en el Capítulo 3 se encuentra el denominado “Evaluación Integral” y, como se mencionó, con base en la información proporcionada por el OO, se hace una evaluación integral con la finalidad de identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en las que se enfrenta el organismo. Por otro lado y de igual forma, en el Capítulo 4, uno sus incisos aborda el “Programa de Acciones y su Presupuesto”. Finalmente, un inciso del Capítulo 6 establece la ejecución de acciones en el horizonte de planeación.



Figura 1. Temario del DIP y coordinación del FODA-PPP. Fuente: elaboración propia.

Con base en la temática, se coordinó el desarrollo de los incisos para que estos se encadenaran en su formulación.

## Metodología

Mientras se realiza el diagnóstico del desempeño de las diversas áreas, se aprovecha la oportunidad para avanzar de manera paralela en el Análisis FODA-Programación de Acciones-Presupuesto-Planeación de cada una de las áreas que integran la estructura organizacional del OO, para retroalimentar con la información obtenida el diagnóstico integral y evaluación económica del DIP (figura 2).



Figura 2. Metodología del proceso FODA-PPP.

La experiencia indica que se puede dar un cambio hacia una mejor conclusión del estudio de planeación utilizando el análisis FODA. De manera común, el análisis FODA ve los aspectos positivos: fortalezas y oportunidades, así como los aspectos negativos: debilidades y amenazas. De igual forma, de manera transversal se realiza un diagnóstico interno del OO: fortalezas y debilidades con las que se desempeña la institución, y el diagnóstico externo de su desempeño y percepción de imagen del OO: oportunidades y amenazas.

Las fortalezas que tenga el OO no deben descuidarse; debe apuntalar lo que se está haciendo bien. Lo mismo sucede con las oportunidades, además de buscarlas, aplicarlas y hacerlas bien, es necesario mantener ese estatus. En ambos casos, siempre se podrán realizar mejoras continuas; en algunos casos tendrán un costo, en otras, atendidas por los propios empleados del OO, probablemente no tendrán ningún costo.

En cuanto a las debilidades y las amenazas, se deben de atender con la ejecución de acciones que seguramente requerirán de una inversión para transformar las debilidades en fortalezas y las amenazas en oportunidades.

El esquema básico del análisis FODA (figura 3) cambia con la información recibida por cada departamento del OO, sobre las mejoras y acciones estratégicas propuestas. Identificadas las mejoras y las acciones estratégicas, el esquema se aprovecha para

programar las inversiones, y establecer el horizonte de planeación de la ejecución de mejoras y acciones.

Mediante este procedimiento, se avanza en la determinación de la inversión programada. La propuesta de inversión debe de estar soportada, en lo posible, con cotizaciones actuales. Se pretende evitar desviaciones excesivas del presupuesto. Este ejercicio concluye una vez que se ha empatado con el diagnóstico, incorporando de manera conjunta aquellos hallazgos encontrados durante el diagnóstico y que deben ser incorporados al esquema del nuevo FODA. De igual manera, se debe revisar que todos los aspectos positivos y negativos determinados en la elaboración del nuevo FODA, se hallen incorporados en el diagnóstico.

	Positivo		Negativo	
Diagnóstico interno	Fortalezas	Mejora continua \$	Debilidades	Acciones estratégicas \$
Diagnóstico externo	Oportunidades	Mejora continua \$	Amenazas	Acciones estratégicas \$

**Figura 3. Mejora continua y acciones estratégicas a partir del análisis FODA. Fuente: elaboración propia.**

Análisis FODA, Mejora continua y acciones estratégicas				Presupuesto en su horizonte de planeación
Fortalezas	Mejora continua			\$
		Debilidades	Acciones estratégicas	\$
Oportunidades	Mejora continua			\$
		Amenazas	Acciones estratégicas	\$

**Figura 4. Esquema final del FODA-PPP. Fuente: elaboración propia.**

## Conclusiones

Con base en el nuevo procedimiento para la formulación del DIP, se pretende reducir el tiempo de la formulación del mismo. Es un tiempo que se ha ganado para que, al final, se lleve a cabo una revisión minuciosa del documento formulado; sobre todo en la integración de los anexos que den soporte al diagnóstico. En este procedimiento se conjuga propiamente el análisis FODA, el control de calidad y la planeación estratégica.

Es un ejercicio donde participa el personal directivo de operación y administración del organismo operador. El análisis FODA integra todo el desempeño del OO. En los aspectos positivos se establecen las mejoras continuas, en tanto que para los aspectos negativos se proponen acciones estratégicas correctivas. Dentro de los resultados que

se obtienen, cada área participante integra su programa anual de trabajo junto con su presupuesto.

Conforme al plan estratégico, la aplicación del ejercicio inicia desde el primer año en que se han programado las mejoras y acciones, hasta el horizonte de planeación que se establezca.

La formulación de este ejercicio no sólo puede aplicarse en la elaboración de un plan de desarrollo integral de un sistema de agua potable; es de aplicación generalizada, ya sea en agricultura, ganadería, electricidad, etcétera.

## **Referencias**

Axel. *Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)*. 19 p.  
<http://html.rincondelvago.com/analisis-foda.html>

IMTA (2015). Introducción. *Términos de referencia para la elaboración del estudio de diagnóstico y planeación integral de un organismo operador de agua potable*.

Productos Fonadin. *Programas Sectoriales: Promagua*.  
<http://www.fonadin.gob.mx/wb/fni/promagua>

Programa de Modernización de Organismos Operadores de Agua (Promagua) (2012).  
Conagua.