



Modelo de Evaluación Integral para fortalecer la gestión empresarial de las
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México, 2024.

TESIS DOCTORAL

que, para obtener el Grado de Ph.D.

DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

PRESENTA

David Sandoval Martínez

ASESOR

Dr. Jorge Lozada Lechuga

México, 2026

La presente Tesis Doctoral debe ser citada como:

Sandoval Martínez, David. (2026). Modelo de Evaluación Integral para fortalecer la gestión empresarial de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México, 2024. [Tesis de Doctorado de la Universidad de Investigación e Innovación de México - UIIX]



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Se permite la reproducción total o parcial y la comunicación pública de la obra con reconocimiento de la autoría y mención de la Universidad de Investigación e Innovación de México - UIIX.

No se permite el uso comercial ni la creación de obras derivadas.

Resumen.

Esta investigación surge de la necesidad de generar un Modelo de Evaluación Integral (MEI) con el fin de fortalecer su gestión empresarial y funcionamiento en las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria (EPEM) que existen en México. Esto se logra a partir de un enfoque de investigación cualitativa. En primer lugar, se analizó la situación actual de los mecanismos que se utilizan para la evaluación en dichas entidades. A partir de este análisis se encontró que la situación que presentan estas entidades se ha caracterizado por un enfoque limitado al presupuesto, así como una falta de herramientas estratégicas para medir eficiencia y transparencia. El modelo que se propone en este trabajo busca articular niveles organizacionales como el estratégico, táctico y operativo, así como integrar criterios y aspectos de sostenibilidad no solo del ámbito económico, sino también social y ambiental. Finalmente, El estudio de caso del Grupo Aeroportuario, Ferroviario, de Servicios Auxiliares y Conexos, Olmeca-Maya-Mexica S.A. de C.V. (GAFSACOMM) permite validar la necesidad de un MEI como una herramienta para la mejora de la gestión institucional y su evaluación. Esta propuesta busca incidir en la toma de decisiones informadas, en el fortalecimiento del desempeño organizacional y en la rendición de cuentas dentro del sector paraestatal.

Palabras clave: *Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, evaluación integral, gestión empresarial, niveles organizacionales y sostenibilidad.*

Abstract.

This research arose from the need to generate a Integral Evaluation Model to strengthen business management and operations in Majority State-Owned Enterprises in Mexico. This was achieved through a qualitative research approach. First, the current status of the evaluation mechanisms used in these entities was analyzed. This analysis revealed that the situation in these entities has been characterized by a limited focus on the budget, as well as a lack of strategic tools to measure efficiency and transparency. The model proposed in this dissertation to articulate organizational levels such as the strategic, tactical, and operational, as well as integrate sustainability criteria and aspects not only from the economic, but also from the social and environmental perspectives. Finally, the case study of Grupo Aeroportuario, Ferroviario, de Servicios Auxiliares y Conexos, Olmeca-Maya-Mexica S.A. de C.V., validates the need of an Integral Evaluation Model as a tool for improving institutional management and evaluation. This proposal seeks to influence informed decision-making, strengthen organizational performance, and increase accountability within the parastatal sector.

Keywords: *Majority State-Owned Enterprises, integral evaluation, business management, organizational levels, and sustainability.*

Agradecimientos.

Agradezco profundamente a mi familia por su apoyo incondicional, su paciencia y su comprensión a lo largo de este proceso de formación, que representó un camino de aprendizaje continuo y de grandes retos personales y académicos.

Expreso mi sincero reconocimiento al Dr. Lozada por su acompañamiento profesional, la revisión rigurosa de este trabajo y los valiosos consejos que guiaron su adecuada culminación.

Asimismo, extiendo mi gratitud a mis amigos y compañeros, cuya colaboración y disposición hicieron posible materializar este proyecto, dejando una huella significativa en cada etapa de su desarrollo.

Dedicatorias.

A mis padres, por haberme dado la vida y por inculcarme, los valores que han guiado mi formación personal y profesional, su dedicación, esfuerzo y ejemplo han sido la base sobre la cual he construido cada uno de mis logros.

A mis hijas, por su respaldo incondicional, su confianza permanente y por ser la fortaleza que me ha impulsado a perseverar incluso en los momentos más desafiantes.

A la vida, por permitirme llegar a este punto y brindarme la oportunidad de seguir aprendiendo, creciendo y cumpliendo cada una de mis metas propuestas.

Índice General.

Introducción.	13
Capítulo 1. Proyección de la investigación.	16
1.1. Línea de investigación de la Universidad de Innovación e Investigación de México y su ámbito de estudio.	17
1.2. Planteamiento del problema.	18
1.4. Justificación.	21
1.5. Objeto de estudio.	26
1.6. Campo de acción.	26
1.7. Objetivos.	27
1.7.1. Objetivo general.	27
1.7.2. Objetivos específicos.	27
1.8. Hipótesis.	28
1.9. Alcance temático.	28
1.10 Delimitación Espacial y Temporal.	29
Capítulo 2. Fundamentos Teóricos Referenciales.	30
2.1. Estado del arte (Marco Histórico y Actual).	31
2.2. Marco Teórico.	37
2.3. Marco Conceptual.	40
2.4. Marco Contextual	41

2.4.1. Contexto temporal y económico.	45
2.4.2. Contexto institucional de las EPEM en México.	47
2.4.3. Marco operativo del Programa Anual de Evaluación 2024.	52
2.5. Marco Legal y Normativo.	53
2.6 Modelos internacionales de evaluación aplicables a las EPEM.	55
Capítulo 3. Fundamentos metodológicos y resultados de investigación.	58
3.1. Cuadro de Operacionalización de variables.	58
3.2. Diseño metodológico.	66
3.2.1. Definición del enfoque, diseño y tipo de investigación de la tesis.	66
3.2.2. Definición de métodos, técnicas e instrumentos de obtención de datos.	67
3.2.3. Desarrollo de los instrumentos de obtención de datos.	67
3.2.4. Determinación de la muestra y su criterio de selección.	71
3.3. Trabajo de campo.	72
3.3.1. Aplicación de los instrumentos.	74
3.3.2. Procesamiento de la información.	77
3.4. Análisis de los resultados en los datos obtenidos.	78
3.5. Redacción de resultados y discusión.	79
3.5.1. Planeación y objetivos estratégicos.	81
3.5.2. Indicadores de desempeño.	85
3.5.3. Monitoreo, seguimiento y control.	88

	8
3.5.4. Documentación y procedimientos.	91
3.5.5. Participación del personal operativo.	93
3.5.6. Sostenibilidad y responsabilidad social.	94
3.5.7. Evaluación de impactos en usuarios.	96
Capítulo 4. Propuesta de transformación.	99
4.1. Fundamentación de la propuesta de transformación.	100
4.2. Estructura de la propuesta de transformación.	106
4.3. Valoración/ evaluación / validación de la propuesta de transformación.	112
Conclusiones.	113
Recomendaciones.	115
Bibliografía.	117
Anexos	126
Anexo 4. Ficha de Evaluación Estratégica	129
Anexo 5. Matriz de Evaluación Táctica	130
Anexo 6. Cuadro de Seguimiento Operativo Diario	131
Anexo 7. Encuesta de Percepción Interna	132
Anexo 8. Semáforo de Riesgos y Criterios de Semaforización	133
Anexo 9. Glosario de Indicadores Propuestos para el MEI	134
Anexo 10. Cronograma de Implementación del MEI	135

Índice de figuras.

Figura 1. Herramientas metodológicas utilizadas para el trabajo de campo.	74
Figura 2. Características y factores de las entrevistas dirigidas a obtener información cualitativa en profundidad.	75
Figura 3. Dimensiones transversales para los ámbitos Económico, Social y Ambiental.	109
Figura 4. Ejes transversales y proceso general del Modelo de Evaluación Integral.	110

Índice de gráficas.

Gráfica 1. Porcentaje de participación por Secretaría de acuerdo con el número de EPEM bajo su control.	49
Gráfica 2. Porcentaje por categoría de los objetivos estratégicos identificados dentro del GAFSACOMM, S.A. de C.V.	81
Gráfica 3. Porcentaje de vinculación de los objetivos estratégicos con los Planes y/o Programas rectores del GAFSACOMM, S.A. de C.V.	83
Gráfica 4. Frecuencia con la que se revisan o ajustan los objetivos estratégicos del GAFSACOMM, S.A. de C.V.	84
Gráfica 5. Porcentaje de conocimiento de la existencia de indicadores formales para verificar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del GAFSACOMM, S.A. de C.V.	85
Gráfica 6. Porcentaje de aprobación del impacto real de los indicadores utilizados en GAFSACOMM, S.A. de C.V.	86
Gráfica 7. Porcentaje del conocimiento de mecanismos de seguimiento y control en el GAFSACOMM, S.A. de C.V.	89
Gráfica 8. Porcentaje del conocimiento de los niveles organizacionales y sus responsables en GAFSACOMM, S.A. de C.V.	90
Gráfica 9. Porcentaje de procedimientos documentados y actualizados para la ejecución de tareas en el GAFSACOMM, S.A. de C.V.	92
Gráfica 10. Frecuencia con la que se considera la experiencia del personal operativo en la mejora de procesos.	93
Gráfica 11. Porcentaje en el que las áreas toman en cuenta criterios de sostenibilidad en sus actividades en el GAFSACOMM, S.A. de C.V.	95

Gráfica 12. Frecuencia con la que se ha recibido capacitación en materia económica, social y ambiental en GAFSACOMM, S.A. de C.V. 96

Gráfica 13. Porcentaje de percepción en el impacto a los beneficiarios y/o usuarios de los servicios del GAFSACOMM, S.A. de C.V. 97

Índice de tablas.

Tabla 1. Cuadro comparativo de los Modelos de Evaluación.	57
Tabla 2. Operacionalización de las variables independiente y dependiente.	59
Tabla 3. Variables e Instrumentos.	62
Tabla 4. Dimensiones, Indicadores e Instrumentos.	64
Tabla 5. Relación muestral propuesta para llevar a cabo las entrevistas de acuerdo con el nivel organizacional de los participantes.	72
Tabla 6. Correlación de las variables.	87
Tabla 7. Componentes del Modelo de Evaluación Integral en la EPEM.	108

Introducción.

La gestión eficiente de las organizaciones estatales es uno de los retos más importantes que enfrentan los gobiernos en la actualidad para su transformación institucional y modernización del Estado. Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria (EPEM), forman parte estratégica del aparato gubernamental mexicano, ocupando puestos clave en sectores como la energía, el transporte, las telecomunicaciones, infraestructura y servicios públicos. A pesar de operar bajo estructuras empresariales, las EPEM se basan en principios del derecho público y tienen un deber especial con la ciudadanía en cuanto al uso de recursos que se les han sido asignados.

Esta tesis consta de cuatro capítulos principales, que abordan los temas de la pregunta de investigación, la teoría y los métodos de recolección de información, así como la propuesta de cambio. El Capítulo 1 define el proyecto de investigación, discute la línea institucional, la declaración del problema, los objetivos y la hipótesis del estudio, además de las delimitaciones. El Capítulo 2 revisa los referentes teóricos a través de un estado del arte, los marcos teóricos, conceptuales, contextuales y legales de la investigación. El Capítulo 3 presenta la metodología, que incluye el diseño de la investigación, la operacionalización de variables, el desarrollo de instrumentos, la recolección de datos, el análisis de los hallazgos y presentación de los resultados. Finalmente, la propuesta de transformación y su fundamentación, estructura y medios de evaluación se esbozan en el Capítulo 4. El trabajo concluye con una sección de conclusiones y recomendaciones, las fuentes empleadas en el documento anterior y los anexos que respaldan el trabajo empírico y documental realizado.

De acuerdo con los diversos informes publicados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF. 2019), los sistemas de evaluación actuales de las EPEM se centran en indicadores presupuestales, sin mecanismos que garanticen una supervisión integral de su gestión. Durante los primeros años de la transición democrática en México, particularmente a partir del año 2000, los mecanismos institucionales de evaluación aún se encontraban en un proceso de adaptación frente a las nuevas exigencias de la gobernanza pública y la rendición de cuentas propias de un régimen más abierto y plural.

Diversas evaluaciones, así como las realizadas por la Auditoría Superior de la Federación entre 2021 y 2023, además estudios especializados en gestión pública coinciden en señalar una persistente fragmentación en los procesos de evaluación de las EPEM. Estos se concentran principalmente en indicadores operativos y presupuestales, lo que limita su capacidad para generar evidencia significativa que permita impulsar la mejora continua y el desempeño estratégico de estas entidades.

En este mismo sentido, resulta necesario contar con modelos de evaluación profunda que no solo satisfagan adecuadamente los mandatos legales, sociales y presupuestales, sino que también mejoren la gestión institucional con estrategias integrales y de multinivel.

Por su parte, las empresas del ámbito privado se encuentran en constante reformulación de sus evaluaciones, esto derivado del contexto tan complejo, exigente y cambiante que representa la globalización, lo que impacta a cualquier industria hoy en día. En este tenor, surge la necesidad de desarrollar nuevas propuestas de evaluación viables para las empresas del Estado mexicano.

El nivel de estudio para esta investigación se centra en las empresas productivas del Gobierno Federal, quien hoy de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación (2024) tiene bajo su control a 43 EPEM, así la línea de investigación doctoral se enfoca en la gobernanza y la estrategia pública que ofrece la Universidad de Investigación e Innovación de México (UIIX).

Particularmente, como estudio de caso se toma al Grupo Aeroportuario, Ferroviario, de Servicios Auxiliares y Conexos, Olmeca-Maya-Mexica, S.A. de C.V. (GAFSACOMM), entidad recientemente incorporada al sector paraestatal bajo el control de la Secretaría de la Defensa Nacional. Su análisis permitirá ejemplificar la utilidad del modelo en una empresa de reciente creación con funciones estratégicas en el desarrollo nacional.

Esta línea permite el análisis, diseño y evaluación de políticas, instituciones y organizaciones desde una visión de gestión pública, centrada en la toma de decisiones basada en información, eficiencia administrativa e innovación institucional. Esta forma de pensar busca añadir a las empresas productivas del Estado un modelo de evaluación integral a partir de las condiciones y restricciones particulares de su giro comercial.

El propósito general de esta tesis es desarrollar un modelo avanzado para evaluar a las empresas estatales en las que el gobierno federal cuenta con una mayoría de capital, con el fin de proporcionar herramientas para mejorar su gestión empresarial.

Este modelo se desarrolla a partir del estudio y análisis de los sistemas actuales de evaluación, la identificación de elementos clave en el proceso de evaluación y la aplicación de nuevos criterios que impulsen la efectividad en la gestión de las paraestatales. La hipótesis sostiene que un modelo de evaluación integral basado en los niveles organizacionales (estratégico, táctico y operativo), así como en un enfoque de sostenibilidad (en el ámbito económico, social y ambiental) pueden contribuir significativamente al incremento de su rendimiento, mejorando la calidad de sus procesos de evaluación, la gestión eficiente de los recursos y una toma de decisiones fundamentada por parte de la alta dirección.

La presente investigación es de un nivel explicativo, con un enfoque cualitativo, diseño no experimental y de corte transversal, considerando al modelo de evaluación integral como la variable “independiente” y a la gestión empresarial como variable “dependiente”. El análisis se orienta a evaluar cómo dicha gestión se ve influida por la aplicación del modelo propuesto, especialmente en dimensiones clave como el cumplimiento de objetivos, la toma de decisiones, la eficiencia, transparencia y el uso racional de los recursos públicos.

Capítulo 1. Proyección de la investigación.

El primer capítulo de la presente tesis presenta el problema y objeto que guiará la investigación propuesta, la cual está orientada hacia la construcción de un Modelo de Evaluación Integral (MEI) para las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México. Estas empresas son pilares fundamentales en la construcción del Estado, interviniendo en áreas estratégicas y productivas. Sin embargo, tienen serias deficiencias en sus sistemas de evaluación, fuertemente influenciados por indicadores financieros o presupuestarios, pero muy alejados de una visión más integral de gestión, sostenibilidad y valor público.

En cuanto a los elementos básicos del proyecto de investigación, esta parte detalla aspectos que forman las bases de la investigación: la línea académica en la que se inserta, el problema, la formulación del tema principal y sus derivados, los objetivos generales y específicos, la hipótesis, el objeto y el campo de estudio, así como las delimitaciones temáticas, espaciales y temporales. Se sostiene que la ausencia de modelos de evaluación adaptados a la naturaleza híbrida de las EPEM ha debilitado su contribución a la producción de información beneficiosa para actividades estratégicas, procesos de mejora y rendición de cuentas.

Particularmente, como estudio de caso se toma al Grupo Aeroportuario, Ferroviario, de Servicios Auxiliares y Conexos, Olmeca-Maya-Mexica, S.A. de C.V., siendo una de las 43 EPEM que son supervisadas y monitoreadas por el Gobierno Federal. Esta entidad ha sido elegida por su interés nacional y su participación en la conectividad regional, nacional e internacional. El objetivo es verificar empíricamente la utilidad del modelo propuesto a través de una indagación documental y entrevistas realizadas con miembros clave.

En ese sentido, la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria del GAFSACOMM reportó en la Cuenta Pública 2024 un crecimiento significativo en su activo total, al pasar de \$418,979,862.30 a \$15,989,447,010.90 durante el ejercicio fiscal comprendido entre enero y diciembre de ese año, lo que representa un aumento del 3,716.3 %. Este incremento se debió principalmente a la incorporación de bienes inmuebles, infraestructura y construcciones en proceso, con un saldo final de \$10,964,657,897.10, así como a activos diferidos y derechos a recibir efectivo a largo plazo (Secretaría de la Defensa Nacional, 2024). Si bien este crecimiento patrimonial refleja una expansión considerable de recursos y capacidades físicas, también pone de

manifiesto una limitación estructural en los mecanismos de evaluación: no existen métricas suficientemente sólidas que vinculen estos incrementos con indicadores de eficiencia operativa, rentabilidad social o cumplimiento del mandato institucional. Esta situación refuerza la necesidad de implementar un modelo de evaluación integral para las EPEM.

1.1. Línea de investigación de la Universidad de Innovación e Investigación de México y su ámbito de estudio.

El trabajo se inserta en la línea de investigación denominada “Criterios Gerenciales Enfocados al Análisis de las Estrategias Públicas y Gobernanza”, fundada por la Universidad de Investigación e Innovación de México (UIIX, 2025).

El objetivo de esta línea de investigación es estudiar y mejorar los procesos de planificación estratégica, organización empresarial, control y seguimiento organizacional que aseguren un desarrollo efectivo, transparente y sostenible de la estructura de las empresas paraestatales del gobierno. En específico, investiga modelos de gestión, instrumentos de evaluación y mecanismos de gobernanza diseñados para mejorar los procesos de las organizaciones públicas en diferentes niveles.

En este mismo contexto, se toma como eje central a la gobernanza pública, entendida como el conjunto de reglas, mecanismos y comportamientos que definen cómo se ejerce el poder y cómo se toman decisiones y rinden cuentas, con énfasis en las EPEM.

En este sentido, la gestión empresarial de las organizaciones descentralizadas de la Administración Pública Federal, entre ellas las EPEM, constituyen un tema digno de estudio, ya que se convierte en un área que revela oportunidades que el Estado tiene para lograr la efectividad organizacional y demostrar el uso eficiente de los recursos y la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

Así, este estudio contribuye y responde al desarrollo de esta línea de investigación proponiendo un modelo de evaluación integral que satisfaga las características y necesidades específicas de las EPEM en México, para mejorar su gestión empresarial a través de los multiniveles organizacionales y con una visión de sostenibilidad.

El objetivo de la investigación es brindar aportes valiosos tanto para la gestión interna, como para las entidades de supervisión externa, mejorando los sistemas de gobernanza y rendición de cuentas a través de la reingeniería de la medición de desempeño.

Resumiendo, el tema abordado no solo se ajusta a las líneas temáticas definidas por la Universidad, sino que persigue aportar una metodología como base para futuras investigaciones, diagnósticos institucionales y reformas propositivas en la Administración Pública Federal Descentralizada.

1.2. Planteamiento del problema.

En los últimos años, el papel del gobierno mexicano en el desarrollo nacional ha estado bajo una vigilancia mucho más intensa que antes. No es casualidad: la gente pide instituciones que rindan cuentas de manera clara, que no se pierdan en tecnicismos y que sean capaces de mostrar resultados concretos. En medio de estas exigencias, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria se han vuelto parte del debate público. La razón es sencilla: concentran presupuestos enormes y participan en sectores que afectan la vida diaria, como la energía, el transporte o la infraestructura (Merino, López Ayllón & Cejudo, 2010).

Sin embargo, cuando se observa cómo son evaluadas estas empresas, la situación es menos alentadora. Aunque tienen autonomía jurídica y cierto margen de operación, los mecanismos que se utilizan para medir su desempeño siguen centrados en los números del presupuesto. La *Guía para la Matriz de Indicadores de Resultados* de la Secretaría de Hacienda (SHCP, s. f.) y los lineamientos del CONEVAL (2013) se enfocan casi exclusivamente en lo financiero, sin atender de manera suficiente los efectos sociales o la calidad del servicio. En la práctica, como explican Cejudo y Michel (2016, 2017), la evaluación termina siendo un trámite más, algo que se llena para cumplir con el expediente, pero que no genera aprendizajes ni mejora institucional.

Este problema no ocurre solo en México. El Banco Mundial (2014) muestra que las empresas estatales de muchos países caen en el mismo patrón: auditorías contables detalladas, pero ausencia de marcos de evaluación amplios que permitan valorar si esas empresas realmente crean valor público. La OCDE (2015) coincide en que los Estados suelen priorizar la eficiencia presupuestaria, dejando en segundo plano la medición de impactos sociales y ambientales. En

América Latina, informes de la OCDE y del BID (2020, 2024) documentan que esta fragmentación de los sistemas de evaluación reduce la capacidad de gobernanza y frena cualquier intento serio de innovación.

En México, las consecuencias son claras. Al no contar con indicadores integrales, se abre la puerta a que muchas decisiones se tomen de forma discrecional. En lugar de basarse en evidencia sólida, las políticas terminan respondiendo a presiones coyunturales o a intereses de corto plazo. Villoria Mendieta e Izquierdo (s. f.) advierten que este vacío institucional es terreno fértil para la corrupción y, sobre todo, para la pérdida de confianza de la ciudadanía en sus propias instituciones. Incluso cuando se implementan reformas, como en el caso de Brasil analizado por el BID (2024), la falta de indicadores robustos limita la consolidación de prácticas modernas de gobernanza.

A esta problemática se suma otra tensión: la desconexión entre los estándares internacionales y la práctica nacional. Mientras organismos multilaterales recomiendan marcos de evaluación integrales que contemplen niveles estratégicos, tácticos y operativos (OCDE, 2015; Banco Mundial, 2014), en México la evaluación sigue fragmentada. Cejudo y Michel (2017) subrayan que la falta de coherencia entre objetivos, instrumentos y resultados erosiona la capacidad del Estado para aprender de sus propios programas. En otras palabras, se evalúa, sí, pero lo evaluado rara vez se utiliza para mejorar.

Existen también voces que plantean la necesidad de un giro más profundo. Martínez Andrade y Proto Gutiérrez (2021), desde un enfoque decolonial, recuerdan que la evaluación no puede pensarse únicamente como un procedimiento técnico. Debe incorporar los contextos históricos y culturales en los que operan las instituciones públicas. De lo contrario, cualquier modelo corre el riesgo de imponer indicadores que no reflejan la realidad social ni las necesidades del país.

En síntesis, el problema central no es simplemente técnico. Lo que está en juego es transformar el sentido de la evaluación en las EPEM: dejar atrás un esquema limitado a revisar presupuestos y pasar a uno integral que combine el nivel estratégico, táctico y operativo, además de integrar la sostenibilidad económica, social y ambiental. Solo de esta manera será posible que estas empresas rindan cuentas de manera efectiva y generen resultados que realmente importen a la ciudadanía.

1.3. Formulación del problema.

En México, las EPEM operan bajo un escrutinio público cada vez más riguroso y con exigencias de desempeño que ya no se reducen al control presupuestal. A pesar de ello, los mecanismos de evaluación que predominan en la práctica continúan privilegiando revisiones contables o de cumplimiento, con poca atención a la creación de valor público, la calidad del servicio, la gobernanza o la gestión de riesgos. Este desfase entre lo que se mide y lo que realmente importa a la sociedad limita la toma de decisiones y abre espacio a la discrecionalidad. Tanto la literatura como los estándares comparados han advertido desde hace tiempo que las empresas estatales requieren marcos de gobierno corporativo y de monitoreo orientados a resultados, con indicadores integrales y comparables (OECD, 2015; World Bank, 2014).

En el caso mexicano, existen instrumentos formales como el Presupuesto basado en Resultados (PbR), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); que en principio deberían articular la planeación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación. Sin embargo, su uso cotidiano tiende a volverse procedimental y documental, más que analítico, lo que vacía de contenido la discusión sobre desempeño y aprendizaje organizacional. Esta brecha entre diseño normativo y práctica ha sido reconocida tanto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (SHCP, s. f.; CONEVAL, 2013).

A nivel de políticas, las EPEM se desenvuelven en espacios con múltiples programas, metas y actores. Cuando no hay coherencia ni coordinación efectiva entre dependencias, se reproduce la fragmentación: cada área optimiza su propio indicador, pero el conjunto no resuelve el problema público. La investigación reciente sobre coordinación, coherencia e integración en la acción gubernamental sostiene que superar esa fragmentación exige alinear objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo, así como tomar decisiones de gestión que conecten los programas en lugar de mantenerlos aislados (Cejudo & Michel, 2016; Cejudo & Michel, 2017).

Finalmente, los riesgos de agencia propios de las EPEM —particularmente en lo relativo a juntas directivas y nombramientos— influyen directamente en la utilidad de la información de desempeño. La evidencia más reciente en América Latina muestra que las reformas de gobernanza, como criterios más claros para la designación de consejeros, reglas de integridad y esquemas de

monitoreo externo, pueden mejorar la productividad y la rentabilidad, siempre que estén acompañadas de sistemas de información y evaluación creíbles (Coelho et al., 2024). Dentro de este contexto y utilizando el año 2024 como horizonte temporal del análisis, este estudio se desarrolla bajo la siguiente pregunta de investigación:

¿De qué manera se puede contribuir al fortalecimiento de la gestión empresarial de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México?

Preguntas secundarias:

- *¿Qué aspectos contemplan las herramientas de evaluación existentes para las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y en que niveles jerárquicos?*
- *¿Qué elementos deben considerarse para fortalecer la gestión empresarial de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México?*
- *¿Cómo se pueden integrar criterios de multinivel y sostenibilidad en una herramienta de evaluación incidiendo positivamente en la gestión empresarial de una EPEM?*

Con estas interrogantes se busca discutir cómo se podría diseñar una solución metodológica para abordar las barreras actuales que afronta la evaluación de las empresas paraestatales, con implicaciones directas en el fortalecimiento del desempeño organizacional y la rendición de cuentas, desde una perspectiva técnico-operativa y de gestión estratégica.

1.4. Justificación.

El presente estudio se justifica de distintas maneras que surgen a partir de la necesidad de comprender los elementos fundamentales de la evaluación de las EPEM, y para que existan herramientas que permitan obtener una visión más holística de los resultados de estas empresas, yendo más allá de evaluar solamente un ámbito (ejercicio presupuestal) de todo lo que comprende a la organización, y que además, sean de utilidad para contribuir a las decisiones y al logro de los objetivos organizacionales.

Además de mostrar la necesidad de un enfoque más amplio, esta investigación aporta al debate sobre cómo evaluar organizaciones públicas que son, al mismo tiempo, empresas y brazos del Estado. En los últimos años, la literatura ha insistido en mover la atención del control de

insumos hacia la noción de valor público y a la gestión orientada a resultados, donde lo que importa no es solo gastar bien, sino generar confianza y utilidad social (Moore, 1995; Osborne, 2010). En el caso de las empresas estatales, el reto se vuelve doble: asegurar su rentabilidad y, al mismo tiempo, garantizar que cumplan con estándares de gobernanza corporativa. Esto incluye tener juntas directivas profesionales, reglas de integridad claras y sistemas de información que hagan posible comparar resultados entre entidades y a lo largo del tiempo (Musacchio & Lazzarini, 2014). Este trabajo contribuye a esa discusión al proponer un modelo multidimensional que une los tres enfoques: valor público, gobernanza corporativa y medición integral del desempeño.

El término ‘integral’ en el presente modelo hace referencia a una evaluación que no se limita a la dimensión presupuestal o económica, sino que considera de forma sostenible las dimensiones económica, social y ambiental que caracterizan la gestión pública moderna.

Teóricamente, este estudio contribuye a la literatura sobre la medición del desempeño en organizaciones paraestatales, desarrollando un modelo de evaluación integral que combina aspectos estratégicos, tácticos y operativos en la gestión de las EPEM. En la práctica actual, se puede observar que los instrumentos existentes utilizados en los programas presupuestarios contienen una integración metodológica que permiten atender a la Administración Pública Federal en general, pero no se hace un énfasis específico en las empresas paraestatales.

Un ejemplo de lo anteriormente expuesto es la MIR, herramienta que deriva de la Metodología del Marco Lógico (MML), capaz de identificar las causas del problema público, organizar los objetivos y elegir alternativas de intervención (SHCP, 2010, p. 17), pero no cuenta con la robustez necesaria como herramienta de evaluación en las entidades con un giro comercial y de negocios como lo son las EPEM.

Desde un punto de vista pragmático, la investigación responde a un requisito operativo particular: el uso racional del dinero de los ciudadanos y el incremento de la eficacia institucional, por lo tanto, es importante señalar que los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) están diseñados específicamente para identificar áreas en las que el rendimiento es débil. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público refiere que "estos elementos proporcionan información para identificar qué necesita ser fortalecido para alcanzar sus metas y objetivos" (Transparencia presupuestaria, 2024),

en este sentido el modelo a desarrollar atiende directamente al cumplimiento del objeto por el cual fueron creadas las EPEM, adaptando dichos instrumentos al contexto actual de las mismas.

Desde la perspectiva social, los beneficiarios directos de una mayor eficiencia por parte de las EPEM son los clientes o usuarios de estas, y la sociedad en su conjunto, cuyos beneficios incluyen la oportunidad de una asignación más racional del presupuesto público y una responsabilidad social incrementada. Como lo establece el ciclo presupuestario, el control por resultados es uno de los principios de PbR, el cual trata sobre "el uso de información de resultados para el aprendizaje, la toma de decisiones y la rendición de cuentas" (SHCP, 2010, p. 9). Este camino es parte de la construcción del Estado como garante del bien común.

Por otro lado, el problema de la fragmentación también se refleja en la forma en que diferentes áreas de gobierno trabajan con las EPEM. Cada dependencia suele velar por sus propios indicadores, sin que exista un mecanismo que unifique criterios o que garantice que los esfuerzos estén alineados. La literatura sobre coordinación y coherencia en políticas públicas señala que la acción estatal se vuelve más eficaz cuando se alinean objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo, y cuando hay mecanismos de integración que “cosen” los programas en lugar de mantenerlos aislados (Cejudo & Michel, 2016, 2017). Para las EPEM, esto significa traducir el lenguaje del PbR, el SED y la MIR a tableros comprensibles para la gestión empresarial y de servicio, de manera que cada actor sepa cómo reaccionar frente a señales de desempeño. Establecer indicadores comunes y comparables permitiría no solo monitorear mejor, sino también aprender de una empresa a otra.

En el terreno operativo, un marco integral ayuda a los tomadores de decisiones a identificar con mayor claridad en qué dimensiones se concentran los problemas. No es lo mismo una empresa con rezagos en calidad del servicio que otra con riesgos financieros o con deficiencias en la gobernanza. Con información confiable, es posible priorizar recursos, gestionar riesgos y alinear los incentivos de directivos con objetivos verificables. Experiencias comparadas muestran que cuando los gobiernos integran indicadores de operación, métricas sobre atención a usuarios y reglas de gobernanza, los resultados tienden a ser más estables y sostenibles (Christensen & Lægreid, 2011; Pires & Gomide, 2016). Lo importante es que los datos no se queden en un informe: deben servir para respaldar decisiones presupuestarias y para orientar nombramientos de directivos. De esa manera, la evaluación deja de ser un trámite y se convierte en una herramienta de gestión.

Con respecto a la metodología, el modelo de evaluación presentado en este estudio retoma varios métodos dependiendo de la necesidad identificada en las EPEM, la MML y su MIR, así como indicadores estratégicos y criterios del SED. Este modelo resulta pertinente para distintos tipos de evaluación, tales como las de diseño, proceso, indicadores, resultados e impacto. De acuerdo con el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2024 publicado en el Diario Oficial de la Federación, estas herramientas de evaluación permiten “evaluar la efectividad de los programas y fortalecer su implementación” (DOF, 2024).

Cuando se intenta entender por qué las empresas públicas en México operan de cierta manera, muchas veces se comienza por mirar lo que hacen ahora: sus números, su estructura y sus procesos internos. Y sí, eso dice mucho, pero no dice todo, hay una parte importante que se escapa si no se considera el camino que recorrieron para llegar hasta donde están (Marichal, 2002).

Sin embargo, otra dimensión clave tiene que ver con la sostenibilidad y la legitimidad social. Evaluar a las EPEM no puede limitarse a saber si gastaron bien o si cumplieron con la meta financiera del año. Es necesario medir qué tan sostenibles son sus operaciones, cómo afectan a las comunidades donde operan y de qué manera contribuyen al bienestar general. La lógica del triple bottom line recuerda que cualquier organización debe rendir cuentas no solo en lo económico, sino también en lo social y en lo ambiental (Elkington, 1997). Incluir este tipo de métricas en la evaluación no solo amplía el marco de análisis, sino que hace más transparente el papel de estas empresas ante la ciudadanía. Al mostrar efectos que van más allá de los balances, se fortalece la legitimidad de las EPEM y se reduce la percepción de opacidad que históricamente las ha acompañado.

A lo largo del siglo XX, especialmente entre los años treinta y ochenta, el gobierno mexicano decidió construir una red cada vez más amplia de empresas estatales. No fue algo que sucediera de la noche a la mañana, ni tampoco un plan perfectamente delineado. Se trató más bien de una combinación de circunstancias históricas, ideas sobre desarrollo económico y, sobre todo, de decisiones políticas que fueron tomando forma poco a poco (Marichal, 2002).

Carlos Marichal, en un estudio ya clásico sobre el tema, explica que este crecimiento del aparato estatal se apoyó en gran medida en el financiamiento externo. Era una época en la que el Estado creía —y muchos lo compartían— que su presencia directa en sectores estratégicos era

necesaria para que el país pudiera crecer. Así, surgieron muchas empresas públicas, algunas muy grandes, otras más pequeñas, todas con funciones diferentes, pero con algo en común: no tenían mecanismos claros para ser evaluadas ni para rendir cuentas.

Durante años, esas entidades siguieron operando, algunas lograron consolidarse; otras no tanto, pero en general, lo que predominó fue una lógica donde la eficiencia no era la prioridad. Muchas decisiones se tomaban con base en la urgencia política del momento, no en análisis técnicos, y eso, con el tiempo, empezó a pasar factura (Marichal, 2002).

En los años ochenta, con la crisis de la deuda y el agotamiento del modelo económico, se hizo evidente que muchas de esas empresas no eran sostenibles. El diagnóstico de Marichal ayuda a entender que el problema no era solo financiero, sino también institucional: no había una cultura de evaluación, de mejora continua ni de corrección oportuna.

Hoy, aunque el contexto ha cambiado, algunas de esas lógicas siguen presentes. Por eso, pensar en modelos de evaluación como el que se propone en esta tesis no puede hacerse al margen de esa historia. No se trata solo de diseñar indicadores o tableros de control, sino de reconocer que muchas de las limitaciones actuales tienen raíces profundas. Y si no se entienden esas raíces, cualquier intento de mejora puede quedarse en la superficie.

En los sentidos personal y profesional, esta tesis es una respuesta a la misión del investigador de consolidar la administración pública como un instrumento de desarrollo. Ofrecer un marco actual y aplicable es una oportunidad para un cambio de paradigma en el espacio público dentro del campo profesional y la investigación científica. En conclusión, la propuesta de esta investigación no busca multiplicar indicadores sin sentido, sino generar mejor información para decidir. El modelo sugiere un lenguaje común entre hacienda, los sectores coordinadores y las propias empresas; ayuda a trazar con mayor claridad las prioridades de inversión; y convierte los resultados en insumos que realmente cuentan en la supervisión y en los nombramientos. Con esto, las EPEM pueden alinearse con las discusiones actuales sobre nuevo gobierno público y reformas administrativas, que insisten en combinar eficiencia con legitimidad democrática. En palabras de Pollitt y Bouckaert (2011), se trata de una trayectoria gradual, pero verificable, hacia un Estado capaz de cerrar la brecha entre norma, gestión y valor público.

1.5. Objeto de estudio.

El objeto de estudio de esta investigación es la gestión empresarial de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México. Este constituye el área del conocimiento en que se manifiesta el problema de investigación, dentro de la disciplina de la Administración de Empresas, en el ámbito temático de la línea de investigación "Criterios Gerenciales Enfocados al Análisis de las Estrategias Públicas y Gobernanza" de la UIIX.

En el marco de esta disciplina, la gestión empresarial de las EPEM se expresa en la forma en que estas organizaciones planifican, ejecutan, controlan y evalúan sus procesos internos, con miras a cumplir tanto sus mandatos institucionales como sus compromisos de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía. Es precisamente en este espacio donde se manifiesta el problema central identificado en esta investigación: la ausencia de mecanismos de evaluación integrales que superen el enfoque presupuestal predominante y que permitan valorar el desempeño de las EPEM desde una perspectiva estratégica, táctica y operativa.

Desde la línea de investigación que orienta este estudio, la gestión empresarial de las organizaciones descentralizadas de la Administración Pública Federal representa un área de conocimiento que revela oportunidades concretas para fortalecer la efectividad organizacional del Estado, mejorar el uso de los recursos públicos y consolidar mecanismos de gobernanza más sólidos. En este sentido, el objeto de estudio no se reduce a una entidad particular, sino que abarca el conjunto de procesos, herramientas, normas y prácticas que configuran la gestión de las EPEM como fenómeno disciplinar susceptible de ser analizado, diagnosticado y mejorado desde la Administración de Empresas.

1.6. Campo de acción.

El campo de acción de esta investigación es el fortalecimiento de la gestión empresarial de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México, por lo que, en concreto, abarca los procesos de planeación estratégica, evaluación del desempeño, rendición de cuentas y gobernanza corporativa de las EPEM, entendidos como las dimensiones en las que la gestión empresarial se expresa y donde las deficiencias actuales tienen mayor impacto. Es en este espacio donde la investigación interviene, proponiendo un modelo de evaluación integral que articule los niveles

estratégico, táctico y operativo, e incorpore criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental.

De este modo, el campo de acción, es decir el fortalecimiento de la gestión empresarial de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México no se limita a un período fiscal ni a una entidad específica, sino que se proyecta sobre el conjunto de condiciones institucionales, técnicas y normativas que determinan la capacidad de las EPEM para gestionar sus recursos, cumplir sus mandatos y rendir cuentas de manera efectiva ante la sociedad mexicana.

1.7. Objetivos.

1.7.1. Objetivo general.

Diseñar un modelo de evaluación integral para contribuir al fortalecimiento de la gestión empresarial de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México.

1.7.2. Objetivos específicos.

1. Sistematizar los fundamentos teóricos y referenciales sobre gestión empresarial y evaluación del desempeño en Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.
2. Caracterizar el estado actual de los mecanismos de evaluación de la gestión empresarial en las EPEM en México, identificando sus principales limitaciones.
3. Proponer la estructura, componentes y procesos del Modelo de Evaluación Integral (MEI) que articule los niveles estratégico, táctico y operativo con las dimensiones económica, social y ambiental para la gestión empresarial de las EPEM en México.

1.8. Hipótesis.

La hipótesis es propositiva o, en otras palabras, proyectiva esto desde el aspecto de la función y debido a que no se busca comprobar un hecho existente, sino que se busca plantear una solución a un problema. En cuanto al enfoque lógico, la hipótesis es de tipo deductivo porque surge de la revisión teórica y el contexto de las EPEM y deduce un modelo que servirá para su gestión.

Un modelo de evaluación integral podrá contribuir al fortalecimiento de la gestión empresarial de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México.

1.9. Alcance temático.

El rango del tema se centra en el estudio del análisis de la gestión empresarial y los sistemas de evaluación del desempeño en aquellas EPEM de México. En particular, esta investigación se enfoca en el entorno organizacional, regulador e institucional en el que estas entidades operaron durante el año fiscal 2024, con el fin de explorar limitaciones, así como desafíos y oportunidades para la gestión estratégica, la rendición de cuentas y la búsqueda de la mejora continua.

El estudio se contextualiza solamente en el ámbito de la gestión pública, centrado en el análisis institucional de los mecanismos de supervisión y su influencia en la eficiencia y efectividad de las entidades paraestatales. Para ello, se analizarán herramientas como la MIR, las normas del SED y el marco normativo establecido por la Ley Federal de Entidades Paraestatales y el PbR, entre otras metodologías.

Desde este punto de vista, la cuestión temática no solo sirve para diagnosticar, sino también para proponer un modelo para una evaluación holística. Este modelo se generará a partir del análisis de referencias, diversas investigaciones teóricas y conceptuales sobre las referencias metodológicas utilizadas en este sentido y que se emplean en otros contextos, a fin de fortalecer la gestión empresarial de las EPEM.

Así, su núcleo central se enfoca en los niveles estratégico, táctico y operativo de la evaluación, mientras se abordan sus vínculos con la toma de decisiones, el logro de los objetivos de las instituciones y el uso adecuado de los recursos públicos en las empresas del sector paraestatal en México.

1.10 Delimitación Espacial y Temporal.

Solo se toman en cuenta las entidades federales, específicamente GAFSACOMM, por lo que se excluyen las instituciones dependientes de estados o municipios, o la participación indirecta y minoritaria.

En cuanto a la delimitación cronológica, la investigación se concentra desde el año fiscal 2024, es decir, toma como referencia el sistema presupuestario, regulatorio y administrativo vigente en el período estudiado, la implementación de los programas institucionales, los

instrumentos de evaluación, que se describen en el PAE, así como las determinaciones establecidas por el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Este período fue elegido para abordar el interés en analizar las condiciones actuales del entorno institucional y la posibilidad de presentar un modelo para evaluar las empresas que estuvieran acordes con los nuevos principios y desafíos para estas. Esta delimitación garantiza que los resultados de este estudio sigan siendo pertinentes, oportunos y aplicables, ya que se centra en un momento destacado para la redefinición de los procesos de evaluación y gestión en el sector de las empresas paraestatales.

Capítulo 2. Fundamentos Teóricos Referenciales.

Este capítulo establece los fundamentos teóricos y conceptuales en los que se basa la presente investigación y desarrolla un marco de apoyo para el estudio y diseño de un instrumento como el Modelo de Evaluación Integral para las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México.

Desde un enfoque estructurado que integra el contexto histórico, las teorías administrativas, los conceptos clave y el marco legal, esta revisión tiene como propósito comprender las distintas dimensiones en las que la gestión empresarial incide dentro del sector estatal.

Primero, se cubre el estado del arte, el papel económico del Estado mexicano en evolución y el cambio del modelo de gestión pública, desde el nacionalismo económico del siglo XX hasta las reformas estructurales neoliberales, y sus principales conclusiones marcan los importantes momentos en la historia del contexto inmediato al sistema actual de revisión institucional.

El modelo teórico sintetiza las principales corrientes administrativas: científica, funcional, burocrática y de relaciones humanas, que han influido en el desarrollo del pensamiento organizacional moderno. Estas teorías ofrecen instrumentos analíticos que son útiles para definir el MEI, al agregar varios niveles de gestión: estratégico, táctico y operativo.

El marco conceptual explica los conceptos fundamentales de la investigación, control organizacional, evaluación organizacional, gestión empresarial, sostenibilidad y el MEI, que se define como un instrumento multidimensional y dinámico que satisface las demandas de las empresas públicas del siglo XXI. Después, se revisa el trasfondo del contexto histórico, económico, institucional y político de México en relación con el papel actual de las EPEM en la formulación de políticas, en el control presupuestario y en la implementación de programas públicos.

El marco regulatorio y legal establece los principios constitucionales y legislativos que determinan la forma en que operan las EPEM y destaca las leyes, regulaciones y directrices que influyen en la gestión, monitoreo y rendición de cuentas de las EPEM.

Por esta razón, esta sección reivindica herramientas actuales mejoradas a través de la alternativa proporcionada por modelos como los presentados en esta investigación. En resumen, y

con el fin de avanzar en el desarrollo de un modelo de evaluación, se ha proporcionado aquí todo el marco teórico que sirve para comprender el contexto en el que se aplicará el modelo de evaluación y su base teórica y legal, desde donde se inicia la propuesta metodológica en los capítulos siguientes.

2.1. Estado del arte (Marco Histórico y Actual).

Para abordar las políticas seguidas por las EPEM, no se puede excluir el desarrollo histórico del papel del Estado en la economía mexicana. Desde la promulgación de la Constitución de 1917, México ha experimentado múltiples fases caracterizadas por reajustes normativos, ideológicos y estructurales que reinterpretan y reformulan el papel de las empresas estatales en la nación (Cámara de Diputados, 2019).

Entre 1917 y 1982, el modelo de Desarrollo Estabilizador se utilizó como patrón de desarrollo económico, que enfatizaba la importancia de un Estado fuerte, intermediario y nacionalista para lograr independencia económica y mejorar las condiciones de vida de la población. En esta fase, se nacionalizaron sectores clave, incluidos el petróleo, los ferrocarriles, la banca y la electricidad, así la industria estatal fue el principal pilar del proyecto nacional de desarrollo (Hayashi, s.f).

El Estado proporcionaría las inversiones necesarias para establecer la infraestructura fundamental que requería la industria, como ferrocarriles, electricidad, comunicaciones, petróleo, siderurgia, la creación de plantas productoras de bienes de capital, etc., compartiendo el proceso de desarrollo del país. Esto se debió a que los particulares requerían de enormes recursos para invertirlos en estos sectores de la economía, los cuales eran indispensables para el desarrollo industrial. Esta participación del Estado fue determinante, pues permitió, además, que amplios sectores de la población fueran incorporados a los servicios de seguridad social en todo el país (p. 10).

Se establecieron empresas estatales orientadas a la administración de los ferrocarriles, el petróleo, la electricidad, el hierro, la telefonía, la banca, etc., con el objetivo de asegurar la soberanía económica y el bienestar, como señala Guajardo (2018).

...en México, aunque formalmente la Constitución de 1917 había restituido a la Nación los derechos de propiedad sobre los recursos del subsuelo, habría que esperar hasta el 18 de marzo de 1938 —cuando el presidente Lázaro Cárdenas declaró el acta de expropiación— para que los principios inscritos en la Carta Magna se cumplieran (p. 136).

No obstante, a partir de 1982, el proceso de reforma estructural, causado por la nueva ola de gobiernos productivistas y el neoliberalismo exógeno, transformó radicalmente el modelo de intervención del Estado en la economía debido a la disolución de la estrategia de sustitución de importaciones, a los problemas fiscales del Estado mexicano que buscaba promover el liberalismo, la desregulación y la privatización. “Los cuadros que apoyaban el nacionalismo mexicano lo abandonaron en la década de 1980, pasándose al barco de las políticas neoliberales que les ha permitido navegar más allá del año 2000” (Guajardo, 2018, p. 169).

Un gran número de empresas estatales fueron privatizadas; otras fueron reestructuradas o liquidadas. Aquellas que sobrevivieron fueron coaccionadas a introducir fórmulas de gestión impulsadas por el mercado según la efectividad y desempeño. Este cambio resultó en un creciente interés en la evaluación de estas entidades no solo desde un punto de vista contable/presupuestario, sino también de acuerdo con sus resultados sociales (Arcudia, 2020).

A partir de 1983 y como respuesta a la crisis de 1982 -cuyo punto culminante fue la estatización bancaria-, el gobierno de Miguel de la Madrid comienza a recomponer las relaciones económicas y políticas centrándose fundamentalmente en la estructura de la propiedad del gran capital y en la reestructuración del sistema financiero, cuyo aspecto más importante fue la redistribución de los recursos dinerarios dispersos hacia las actividades productivas internas. Uno de los elementos indicativos del proceso de reestructuración del capitalismo mexicano concierne a su aparato financiero interno (2020, p. 32).

En México hay casos emblemáticos donde es posible ver el camino seguido por estas empresas después de las reformas estructurales de finales del siglo pasado. Un ejemplo muy pertinente de esto es Teléfonos de México (Telmex), una empresa establecida en 1947 como un jugador estratégico controlado por el Estado en la industria de telecomunicaciones. Su privatización final se completó en 1990, bajo Carlos Salinas de Gortari, a través de una venta a un consorcio de inversionistas que incluía a Grupo Carso, SBC Communications y France Télécom (Ruelas, 2019).

Fue en mayo de 1988, a finales de la campaña presidencial, cuando Carlos Salinas manifestó su acuerdo con la propuesta de privatización de Telmex que presentó el poderoso grupo económico de Monterrey en el foro denominado “Retos para la modernización: modernización del sector industrial, infraestructura nacional, telecomunicaciones e informática”, llevado a cabo en la ciudad de Monterrey (p. 235).

El resultado fue un proceso que creó un monopolio de integración vertical y horizontal, que funcionó al principio sin un marco regulatorio sólido, generando baja cobertura y altos precios.

Otro caso notable es Aerovías de México, más tarde nombrada Aeroméxico, la investigación realizada por Guiza y Chávez (2011) revisa el desarrollo institucional y financiero de Aeroméxico desde su fundación como Aeronaves de México en 1934, junto con la ruta México–Acapulco, la empresa creció en sus primeros años y operó una flota de 15 aviones y sirvió a 21 ciudades dentro de México y dos fuera del país a partir de 1955.

El gobierno federal, por decreto presidencial, adquirió todas las acciones en 1959 y asumió la gestión de la empresa. En la década de 1980, el estado invirtió en infraestructura y equipos para el aeropuerto con empresas que buscaban renovar la aerolínea. Sin embargo, su desempeño se vio significativamente afectado por la crisis económica de 1982 y la alta deuda externa desde la década de 1980 en adelante, con una caída del 27% en la demanda de pasajeros internacionales (Guiza y Chávez, 2011).

En 1988, debido a una mala gestión y conflictos laborales, Aeroméxico se encontró en números rojos a partir de abril de ese año. Para mantener el servicio, se formó un nuevo sindicato,

liderado por Banobras, contratando personal para mantener las operaciones. Fue relanzada como Aerovías de México el 1 de octubre de 1988, donde la calidad, puntualidad y disciplina eran el núcleo de su modelo de negocio. Su nuevo lema era “Con lo mejor de nosotros mismos.” (Guiza y Chávez, 2011).

A principios de la década de 1990, la aerolínea enfrentó nuevos desafíos estructurales con el inicio de condiciones políticas y económicas globales extremadamente inciertas. Los altos precios del combustible que siguieron a la Guerra del Golfo paralizaron financieramente a la aerolínea. Registró una pérdida operativa de 70.5 millones de pesos en 1992. Se tomaron decisiones como las reducciones de empleo y recortes en el servicio a bordo para reorganizar la empresa ante la negativa de proporcionar más crédito (Guiza y Chávez, 2011).

Finalmente, Altos Hornos de México (AHMSA), que ha sido uno de los baluartes de la industria del acero nacional desde la década de 1940, fue privatizada en 1991. Corrales ilustra las diversas etapas en las que se llevó a cabo la desincorporación y el impacto en la economía y el trabajo de Monclova, así como los problemas financieros que se generaron después del cambio en el régimen institucional. Por ejemplo “en 1988 registró el máximo de 23 539 trabajadores, se redujo a poco más de 10 mil después de la privatización, lo cual incrementó el rendimiento por hombre ocupado y la rentabilidad de los equipos” (Corrales, 2006, p. 111).

Estos son casos que nos permiten ser testigos de cómo la aplicación del modelo neoliberal afectó estructuralmente la operación, los propósitos y el papel de las empresas estatales en México.

A partir del año 2000, con la alternancia política en México y la consolidación del proceso democrático, el debate sobre la gestión y evaluación de las empresas estatales adquirió una nueva dimensión. La transición hacia un régimen más plural y abierto impuso exigencias de rendición de cuentas que los mecanismos existentes no estaban diseñados para satisfacer. En este contexto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) comenzó a fortalecer sus funciones de fiscalización sobre las entidades paraestatales, evidenciando de manera sistemática las limitaciones de los instrumentos de evaluación vigentes, los cuales seguían centrados en la revisión del gasto presupuestal sin atender al desempeño institucional en su conjunto (ASF, 2019).

En el plano internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos publicó en 2005 sus *Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, documento que marcó un parteaguas en la discusión sobre cómo deben ser gobernadas y evaluadas las empresas estatales. La OCDE estableció que los Estados deben actuar como propietarios informados y activos, garantizando que sus empresas operen con transparencia, con consejos de administración profesionales y con sistemas de información que permitan comparar resultados entre entidades. Este enfoque desplazó la discusión desde la simple revisión contable hacia la noción de gobierno corporativo orientado a resultados (OCDE, 2005). Para las EPEM mexicanas, este referente internacional comenzó a evidenciar la brecha entre los estándares recomendados y la práctica institucional prevaleciente.

Entre 2006 y 2010, la literatura académica mexicana comenzó a documentar con mayor rigor las consecuencias de esa brecha. Corrales (2006) analizó el impacto de las privatizaciones de los años noventa en la industria del acero, demostrando que la transferencia de empresas al sector privado no resolvió los problemas de gestión estructural, sino que en muchos casos los trasladó. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) formalizó en 2010 el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR), instrumentos que en principio buscaban articular planeación, ejecución y evaluación en toda la Administración Pública Federal. Sin embargo, como señala la propia SHCP, su aplicación en las entidades paraestatales con giro comercial, como las EPEM, resultó limitada, ya que los instrumentos fueron diseñados principalmente para programas sociales y no para organizaciones con lógica empresarial (SHCP, 2010).

En 2011, Guiza y Chávez profundizaron en el caso de Aeroméxico, mostrando cómo la ausencia de indicadores integrales de desempeño dificultó la toma de decisiones estratégicas durante las crisis de los años ochenta y noventa, y cómo esa misma debilidad persistió tras la reestructuración de la empresa. Este estudio aportó evidencia empírica sobre la necesidad de marcos de evaluación que integren dimensiones operativas, financieras e institucionales de manera simultánea. En el mismo año, Musacchio y Lazzarini (2014) —cuya investigación inició en este período— comenzaron a desarrollar la tesis de que las empresas estatales del siglo XXI operan bajo un capitalismo de Estado renovado, en el que la eficiencia y la legitimidad social no son

objetivos contradictorios, sino complementarios. Este planteamiento representó un giro conceptual importante para el campo de la gestión pública comparada.

Para 2013, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publicó lineamientos de evaluación que, si bien estaban orientados a la política social, influyeron en la discusión sobre cómo estructurar indicadores de resultados en el sector público mexicano. Cejudo y Michel (2016, 2017) señalaron que la fragmentación entre dependencias y la falta de coherencia entre objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo erosionaba la capacidad del Estado para aprender de sus propios programas. Esta crítica resultó especialmente relevante para las EPEM, donde la multiplicidad de órganos supervisores —la SHCP, la Secretaría de la Función Pública, la ASF y los sectores coordinadores— generaba superposición de funciones y vacíos en la rendición de cuentas (CONEVAL, 2013; Cejudo y Michel, 2016).

En 2014, el Banco Mundial publicó un informe sobre gobernanza de empresas estatales en países en desarrollo, en el que documentó que la mayoría de estas entidades en América Latina carecían de marcos de evaluación que permitieran valorar la creación de valor público más allá del desempeño financiero. El informe identificó como debilidades recurrentes: la ausencia de criterios técnicos para la designación de directivos, la escasa independencia de los consejos de administración y la falta de sistemas de información comparables entre entidades (Banco Mundial, 2014). En México, estos hallazgos resonaron directamente con la situación de las EPEM, cuya supervisión continuaba fragmentada entre distintas instancias sin un marco integrador.

La OCDE actualizó en 2015 sus directrices de gobierno corporativo para empresas públicas, reforzando la exigencia de que los Estados establezcan marcos de evaluación que combinen indicadores de desempeño financiero, operativo e institucional. En este documento se subrayó la importancia de separar el rol del Estado como propietario del rol como regulador, y de garantizar que las empresas estatales rindan cuentas ante la sociedad con información verificable y comparable (OCDE, 2015). Este referente internacional consolidó la necesidad de transitar, en el caso mexicano, desde una evaluación basada en el cumplimiento presupuestal hacia una evaluación integral que considere los niveles estratégico, táctico y operativo de la gestión.

Entre 2019 y 2020, la ASF publicó una serie de informes que evidenciaron con datos concretos las limitaciones de los sistemas de evaluación de las EPEM. Los hallazgos señalaron que los mecanismos vigentes se concentraban en indicadores operativos de corto plazo, sin generar evidencia suficiente para orientar la mejora continua ni el desempeño estratégico de estas entidades (ASF, 2019). En el mismo período, Arcudia (2020) analizó las transformaciones del capitalismo mexicano a partir de la crisis de 1982, mostrando cómo la lógica financiera que guió las reformas estructurales de los años ochenta y noventa dejó a las empresas estatales sobrevivientes en una posición institucional ambigua: obligadas a operar con racionalidad empresarial, pero sin los instrumentos de gestión y evaluación propios de una empresa moderna.

En 2021, Martínez Andrade y Proto Gutiérrez aportaron una perspectiva crítica al señalar que la evaluación de las organizaciones públicas no puede concebirse únicamente como un procedimiento técnico-racional. Desde un enfoque decolonial, argumentaron que los modelos de evaluación deben incorporar los contextos históricos, culturales e institucionales en los que operan las organizaciones, bajo el riesgo de imponer indicadores que no reflejan la realidad social del país. Este planteamiento es relevante para el presente estudio porque recuerda que un modelo de evaluación integral para las EPEM mexicanas debe surgir del análisis de su propia trayectoria histórica y de las condiciones específicas del sector paraestatal en México, y no simplemente trasladar marcos diseñados para otros contextos.

Entre 2023 y 2024, los aportes más recientes consolidan la urgencia del problema. Molina y Herrera (2023) señalaron que el Estado debe asumir un rol activo no solo como regulador, sino como promotor del desarrollo del conocimiento y la capacidad institucional de sus empresas, favoreciendo la interdisciplinariedad y la eliminación de fronteras institucionales artificiales. Por su parte, el BID (2024) documentó en su informe sobre gobernanza de empresas estatales en América Latina que las reformas más exitosas han sido aquellas que combinaron criterios claros para la designación de directivos, reglas de integridad, esquemas de monitoreo externo y sistemas de evaluación creíbles orientados a resultados (Coelho et al., 2024). Finalmente, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2024) evidenció que la fragmentación normativa que regula a las empresas públicas en México dificulta la estandarización de modelos de gestión y la comparación de resultados entre entidades, lo que agrava los conflictos de interés entre la política pública y los imperativos del mercado.

En síntesis, el recorrido cronológico por la literatura y los aportes documentales relevantes permite identificar con claridad el arco evolutivo del problema: desde la construcción del Estado empresario entre 1917 y 1982, pasando por la ola privatizadora y sus consecuencias institucionales entre 1983 y 1999, hasta la emergencia de un nuevo paradigma de evaluación orientado a resultados, gobernanza corporativa y sostenibilidad entre 2000 y 2024. Las variables centrales de esta investigación —la gestión empresarial de las EPEM y su evaluación integral— se encuentran en el núcleo de este debate, y los aportes revisados coinciden en señalar que los instrumentos existentes en México son insuficientes para responder a las exigencias actuales. El Modelo de Evaluación Integral que se propone en esta tesis se inscribe en esta tradición crítica y constructiva, buscando ofrecer una respuesta metodológica sólida, anclada en la evidencia empírica y en los estándares internacionales más recientes.

2.2. Marco Teórico Conceptual

La gestión empresarial, como campo orientado a dirigir organizaciones estratégica y operacionalmente, se ha estructurado en torno a diversas corrientes teóricas que han contribuido, desde el siglo XX en adelante, a comprender y organizar el trabajo, la autoridad, el control y la interacción humana en las organizaciones. Estas teorías no solo ofrecen marcos para entender el comportamiento organizacional, sino que han generado conceptos y técnicas administrativas que permiten medir de manera más sistemática la efectividad institucional. Como señala Sánchez (2017), el desarrollo teórico ha traído consigo nuevos enfoques en las organizaciones, formando parte del cambio en la visión organizacional y dejando por sentado, con base en evidencia empírica, cómo pueden analizarse mediante teorías que pretenden describir la realidad (p. 66). Las principales escuelas de pensamiento que sustentan el presente estudio y la arquitectura del Modelo de Evaluación Integral (MEI) son la teoría científica, la teoría funcional, la teoría burocrática y la teoría de las relaciones humanas.

La teoría científica, liderada por Frederick W. Taylor y complementada por Frank y Lillian Gilbreth y Henry L. Gantt, establece que el trabajo puede ser estudiado, descompuesto y mejorado a través de métodos científicos. Esta corriente concibe al trabajador como un agente motivado principalmente por incentivos económicos, y sostiene que la eficiencia del sistema de producción está determinada por la organización técnica del trabajo. La estandarización de tareas, la especialización, la supervisión directa y el control del tiempo y movimiento son sus mecanismos

centrales para el desarrollo del desempeño organizacional. Desde el punto de vista conceptual, esta teoría da sustento al concepto de evaluación del desempeño operativo, entendido como el proceso sistemático de medición de la productividad, el esfuerzo individual y la reducción de costos operativos (Hernández Palma, 2011). Para el MEI, este concepto es especialmente pertinente en el nivel operativo, donde permite detectar cuellos de botella y proponer soluciones a las deficiencias en la práctica técnico-administrativa diaria de las EPEM.

La teoría funcional, introducida por Henri Fayol, ofrece una perspectiva más amplia y sistemática de la administración al identificar cinco funciones fundamentales: planificación, organización, dirección, coordinación y control. Esta escuela concibe la gestión como una actividad técnica, enseñable y perfectible, en la que toda organización puede estructurarse en niveles de autoridad jerárquicamente ordenados, con responsabilidades claramente atribuidas a cada nivel (Espinoza, 2009). A comienzos del siglo XX, los autores de la teoría clásica afirmaban que la administración debía estudiarse de modo científico, sustituyendo el empirismo y la improvisación por técnicas rigurosas (Espinoza, 2009, p. 54). Conceptualmente, esta teoría fundamenta la noción de gestión empresarial asumida en este estudio: el proceso por el cual los recursos de una organización se articulan para alcanzar objetivos en entornos cambiantes, a través de la gestión integrada de sus funciones (Hernández Palma, 2011). En las EPEM, la gestión empresarial comprende la planificación, dirección y control de recursos de manera eficiente, considerando los niveles estratégico, táctico y operativo. Para el MEI, la teoría funcional ofrece una lógica de evaluación basada en el logro de funciones y la coherencia entre metas institucionales y acciones realizadas, lo que permite analizar la eficiencia organizacional en los niveles táctico y estratégico (Hernández Palma, 2011).

La teoría burocrática de Max Weber establece que la dirección organizacional se estructura a través de reglas formales, división del trabajo, jerarquía y procedimientos estandarizados. Weber no concibe la burocracia como un sistema negativo en sí mismo, sino como una organización de tipo ideal capaz de garantizar eficiencia, previsibilidad y legalidad en las organizaciones modernas. Esta perspectiva es particularmente relevante para el sector público, donde entidades como las EPEM están sujetas a entornos regulatorios estrictos y procedimientos administrativos formalizados. En términos conceptuales, esta teoría sustenta la noción de control organizacional, entendido como el conjunto de mecanismos mediante los cuales las organizaciones garantizan el

cumplimiento de normas, metas y responsabilidades, a través de procedimientos que combinan vigilancia, retroalimentación y poder institucional (Franco Ruiz, 2020). Para esta investigación, el control no es únicamente un acto administrativo, sino también una forma de gobernanza organizacional. En el marco del MEI, la teoría burocrática permite identificar cuatro dimensiones evaluativas: cumplimiento normativo, claridad de funciones, rendición de cuentas y legitimidad institucional, que son esenciales para analizar la gestión interna y la formalización de procesos en las EPEM (Hernández Palma, 2011).

La teoría de las relaciones humanas, gestada a partir de los estudios de Hawthorne conducidos por Elton Mayo y enriquecida posteriormente por Abraham Maslow, Frederick Herzberg y Douglas McGregor, constituye una ruptura epistemológica respecto de las corrientes anteriores, al situar la dimensión psicosocial del trabajo en el centro del análisis. Esta corriente propone que lo que determina el comportamiento organizacional no es únicamente la estructura técnica, sino la motivación, las relaciones sociales, el liderazgo y el clima laboral a nivel individual y grupal. Como señalan Juncosa y Garcés (2020), el punto de partida de los autores de esta corriente consiste en definir compromisos éticos y políticos desde los cuales establecer las pautas del ejercicio teórico (p. 26). Conceptualmente, esta teoría introduce la dimensión de la evaluación organizacional integral, entendida por Franco Ruiz (2020) como un proceso que va más allá de los medios técnicos de medición y se constituye como una práctica social e institucional amplia, en la que las tradiciones evaluativas deben someterse a un trabajo crítico analítico que permita develar los contenidos, intereses y procedimientos vinculados (p. 75). En el MEI, esta perspectiva permite incorporar variables cualitativas como motivación, satisfacción laboral, comunicación interna y cohesión organizacional, cruciales para una evaluación exhaustiva y sostenida en el tiempo. Asimismo, reconoce los recursos humanos como un factor estratégico que incide directamente en la efectividad organizacional y en la creación de valor público (Hernández Palma, 2011).

Estas cuatro teorías, articuladas entre sí, proporcionan el sustento conceptual del MEI. La teoría científica fundamenta los instrumentos de medición del desempeño operativo; la teoría funcional sustenta el análisis de los procesos administrativos en los distintos niveles jerárquicos; la teoría burocrática orienta el análisis de la estructura formal, el control y la legitimidad institucional; y la teoría de las relaciones humanas incorpora la dimensión subjetiva que determina la cultura y el clima organizacional. Juntas, estas corrientes permiten construir una red conceptual coherente

en torno a las dos variables centrales de esta investigación: la gestión empresarial de las EPEM — concebida como el proceso integrado de planificación, dirección, control y evaluación de recursos en los niveles estratégico, táctico y operativo— y su evaluación integral, entendida como la práctica sistemática, multidimensional y orientada a resultados que permite valorar el desempeño de estas entidades en sus dimensiones económica, social, ambiental e institucional.

A estos conceptos se suma el de sostenibilidad organizacional, entendida como la capacidad de una organización de mantenerse y generar valor en el tiempo, aportando simultáneamente en las dimensiones económica, social y ambiental (Elkington, 1997). Este concepto, si bien no siempre aparece explícitamente en los documentos normativos de las EPEM, es consustancial al principio de integralidad que orienta el MEI y resulta imprescindible para evaluar a organizaciones públicas cuya razón de ser trasciende la rentabilidad financiera.

Finalmente, el Modelo de Evaluación Integral (MEI) se define en este estudio como el aporte científico central de la investigación: un marco metodológico que permite evaluar la gestión empresarial de las EPEM en todos sus niveles —estratégico, táctico y operativo— integrando criterios e indicadores de desempeño presupuestal, económico, social y ambiental. El MEI no es una suma de herramientas existentes, sino una propuesta articulada que busca superar las limitaciones de las evaluaciones parciales y fragmentadas que han prevalecido en el sector paraestatal mexicano, ofreciendo un instrumento coherente con los estándares internacionales de gobernanza corporativa y con las exigencias actuales de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Estos conceptos —evaluación del desempeño operativo, gestión empresarial, control organizacional, evaluación organizacional integral, sostenibilidad organizacional y MEI— constituyen la red conceptual que da coherencia y consistencia a todo el proyecto de investigación, y serán retomados de manera articulada en los capítulos metodológico y propositivo de esta tesis.

2.3. Marco Contextual

A lo largo del siglo XX, el papel del Estado mexicano en la economía nacional se transformó de forma profunda. El periodo comprendido entre las décadas de 1930 y 1980 se caracterizó por una intervención estatal cada vez más activa, bajo la premisa de que el desarrollo económico solo sería posible si el gobierno asumía un rol protagónico en la producción,

distribución y provisión de servicios esenciales. Fue durante estos años que se consolidó un amplio entramado de empresas estatales, algunas de las cuales llegaron a tener un peso considerable en sectores clave como energía, transporte, telecomunicaciones, alimentación, entre otras.

México tuvo en el siglo XX importantes transformaciones económicas, que no se explican por sí mismas, sino en su relación con otros cambios políticos, sociales, culturales y demográficos. La historia económica de México en el siglo XX no es, indiscutiblemente, monocromática (Lomeli, p. 91, 2012).

Marichal (2002) documenta este proceso con detalle y señala que el auge de las empresas estatales no fue únicamente una respuesta a una lógica de planificación interna, sino que también estuvo fuertemente condicionado por el acceso al financiamiento internacional. Durante las décadas de 1960 y 1970, México recurrió de forma intensiva a préstamos externos para sostener la expansión del aparato estatal, en una época en que los organismos financieros multilaterales veían con buenos ojos el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. En este contexto, muchas de las decisiones sobre la creación y operación de empresas públicas no estuvieron acompañadas de análisis técnicos rigurosos, ni de mecanismos de evaluación eficaces.

El resultado fue un crecimiento desordenado del sector paraestatal, donde la falta de controles internos, la escasa rendición de cuentas y una administración burocrática limitada en capacidades terminaron por generar un entorno propenso a la ineficiencia y, en algunos casos, a la corrupción. El deterioro fue acumulativo, a pesar de que algunas empresas sí generaban ingresos importantes, muchas otras operaban con pérdidas estructurales que eran cubiertas a través del endeudamiento o mediante subsidios. Esta dinámica se volvió insostenible hacia finales de la década de 1970, cuando las condiciones internacionales comenzaron a cambiar —particularmente con el aumento de las tasas de interés y la reducción del crédito internacional— y México enfrentó una crisis económica de gran magnitud:

El rasgo fundamental del esquema de política económica que se aplicó en el periodo 1970-1976 fue el papel prioritario que se asignó al fortalecimiento de la acción económica del Estado. En la práctica, de ello se derivaron tres resultados muy perjudiciales: crecimiento

excesivo y caótico del aparato burocrático, surgimiento «desordenado de nuevos organismos, fideicomisos, empresas, comisiones» y muy poco control o coordinación sobre el funcionamiento del sector público (Turrent, 2009, p. 186).

La crisis de la deuda de 1982 marcó un punto de inflexión en la política económica del país y, en consecuencia, en la manera en que se concebía la participación del Estado en la economía. A partir de ese momento se promovieron políticas de ajuste estructural que incluyeron la privatización de una parte significativa del aparato empresarial estatal. No obstante, lo que Marichal (2002) pone en evidencia es que muchas de las causas profundas de la crisis —como la ausencia de sistemas de monitoreo, evaluación del desempeño y control institucional— no fueron abordadas de manera integral. Las reformas se centraron en reducir el tamaño del Estado, pero no necesariamente en fortalecer su capacidad institucional para gestionar de forma eficiente los activos públicos que permanecieron bajo su control.

Esta revisión histórica no solo es útil para entender el pasado, sino que resulta clave para contextualizar el presente. A pesar de las transformaciones ocurridas desde los años ochenta, muchas de EPEM actuales conservan estructuras organizativas, prácticas administrativas y esquemas de gobernanza que encuentran su origen en aquel periodo. En muchos casos, las lecciones del auge y la decadencia de las empresas estatales no se han traducido en procesos sostenidos de fortalecimiento institucional. De ahí la importancia de contar con modelos de evaluación que permitan analizar no solo el desempeño financiero o técnico de las EPEM, sino también la coherencia de su gestión con los objetivos públicos que las justifican.

En los últimos años, ha habido un debate recurrente sobre cómo lograr que las empresas públicas mexicanas sean más eficientes, más transparentes y, en general, más confiables. Se han propuesto reformas, modelos normativos, indicadores, entre otros, sin embargo, por alguna razón no logran consolidarse:

En la década de los ochenta comenzaron a generarse en diferentes países desarrollados nuevos modelos de gestión pública en los cuales se incorporaba una administración orientada a fortalecer la calidad de los servicios públicos para la ciudadanía que, al mismo

tiempo, lograra eficientar y transparentar el ejercicio dentro del sector público (Instituto Nacional de Administración Pública, 2008, p. 23).

En este contexto, el estudio de Pérez et al. (2024) resulta particularmente útil, no tanto porque proponga una solución definitiva, sino porque expone con bastante claridad una serie de tensiones que siguen sin resolverse. Una de las más evidentes, y preocupantes, tiene que ver con la forma en que se gobiernan las EPEM.

A pesar de que en el papel muchas de estas entidades han ganado autonomía (al menos jurídica o presupuestal), en la práctica siguen operando bajo una sombra política constante. Lo que Pérez plantea no es algo que sorprenda a quienes están cerca del tema, pero sí lo ordena con argumentos y ejemplos comparados: los consejos de administración, que deberían ser técnicos, siguen siendo espacios controlados por intereses partidistas o administrativos (Pérez et al., 2024).

A esto se suma otro problema: no hay una cultura institucional fuerte que promueva la evaluación. Es decir, no basta con tener reglas o manuales. Si dentro de la empresa no existe la convicción de revisar resultados, de asumir errores o de ajustar procesos, entonces cualquier intento de cambio se queda en buenas intenciones (Pérez et al., 2024).

Lo interesante del análisis de Pérez (2024) es que va más allá del diagnóstico y plantea ideas concretas, por ejemplo, de profesionalizar los órganos de gobierno de las EPEM, no se trata solo de poner gente “preparada”, sino de asegurar que esas personas puedan ejercer su trabajo sin presiones. También señala la necesidad de dejar de trabajar con miras tan cortoplacistas, muchas decisiones se toman pensando en resolver lo urgente, y se deja de lado lo estratégico, eso, a la larga, termina afectando la sostenibilidad.

Finalmente, el autor insiste en que evaluar no debe ser un acto esporádico, ni mucho menos un castigo, debería ser parte del día a día e integrado a la cultura organizacional, y en eso coincide completamente con el espíritu del MEI que aquí se propone: una herramienta que sirva para entender, corregir y mejorar, no solo para cumplir con un requisito más.

Recuperar estas reflexiones enriquece el enfoque de esta tesis porque recuerda que, al final, ningún modelo va a funcionar si no se enfrenta a las condiciones reales con las que opera el sector

público, no basta con lo técnico; también hace falta lo político, lo cultural, lo institucional, y todo eso está, de algún modo, en lo que plantea este autor (Pérez et al., 2024).

En este sentido, el diseño del MEI propuesto en esta investigación se nutre de esa trayectoria histórica. Reconoce que, para evitar caer en los errores del pasado, es necesario construir herramientas metodológicas que consideren tanto la dimensión política como la administrativa de la acción estatal. Una evaluación efectiva no puede ser meramente instrumental; debe integrar una visión crítica del rol del Estado en la economía y del tipo de instituciones que se requieren para que ese rol sea transparente, eficiente y legítimo frente a la ciudadanía.

2.3.1. Contexto temporal y económico.

La economía mexicana se ha visto afectada por diversos factores, tanto internos como externos, que impactan las operaciones de las entidades estatales en el ejercicio fiscal de 2024. A nivel macroeconómico, el país ha experimentado una desaceleración gradual en su tasa de crecimiento, reflejando el ciclo económico global, la normalización monetaria de los bancos centrales y una demanda externa más apagada. Esa desaceleración no ocurre en el vacío: tiene que ver con un contexto global menos dinámico, con ajustes en las políticas monetarias de varios países y con una menor demanda internacional, que poco a poco ha dejado de empujar como antes.

Sin embargo, los indicadores macroeconómicos de México se mantienen sólidos, y el país continúa mostrando una inflación nominal bajo control y un superávit primario en las finanzas públicas, lo que indica una disciplina continua con el dinero público por parte del gobierno federal. “Con cifras desestacionalizadas y descontando el efecto inflacionario, el INEGI estima que, durante el cuarto trimestre de 2024, el PIB decreció 0.6 por ciento a tasa trimestral, luego de expandirse” (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2025, p. 11). Pese a ese entorno algo incierto, ciertos datos ofrecen un respiro. La inflación nominal, por ejemplo, no se ha disparado como en otras épocas, y el gobierno federal ha conseguido mantener un superávit primario, lo cual sugiere —al menos en papel— una gestión fiscal razonable o, al menos, contenida.

En el contexto de sus prioridades económicas, el gobierno federal ha mantenido su enfoque en políticas de bienestar social, infraestructura estratégica y la consolidación de la soberanía energética. Estos objetivos han justificado un desembolso de miles de millones de pesos públicos,

concentrados principalmente en programas como el impulso del proyecto Tren Maya, y el soporte vital artificial de empresas productivas del Estado, incluyendo Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) (Presidencia de la República, 2025).

En este panorama, las EPEM han asumido una posición central no solo como ejecutoras de políticas públicas, sino también como actores económicos sometidos a mayores exigencias de eficiencia, desempeño y transparencia:

La estrategia de desarrollo económico del Gobierno de México permitirá fortalecer este crecimiento, la cual contempla el fortalecimiento del consumo por el efecto de los programas sociales y una mayor inclusión financiera, el impulso a la inversión privada en infraestructura y sectores estratégicos, una mayor inversión pública y el incremento de las exportaciones como resultado de la reconfiguración de las cadenas de valor globales (Proyectos México, 2025, párr. 1)

En 2024, ha habido dos lógicas que han tenido que ser gestionadas en relación con la gestión pública: una que promueve el crecimiento de la economía e invierte en sectores estratégicos; y la otra en relación con la responsabilidad y las reglas fiscales. Este dilema ha sido complicado para las EPEM por la variedad de restricciones presupuestarias y la necesidad de mantener un nivel mínimo de aceptabilidad en consideraciones de rentabilidad, así como en contribuciones sociales. El gasto programable ha priorizado la salud, el bienestar, la seguridad y la energía, con el impacto directo que tales entidades estatales que operan en estas actividades (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2024).

En segundo lugar, el contexto institucional de la reforma de la gestión de las empresas estatales involucró un año de cambio político (elecciones presidenciales). La continuidad de los proyectos estratégicos y el modelo de evaluación y la reorganización de los órganos rectores del sector público aún no está clara.

En tal contexto, el fortalecimiento de los procesos de evaluación de desempeño es aún más instrumental que esto para asegurar la continuidad administrativa, la legitimidad institucional y la efectividad operativa.

En cuanto a los factores externos, las políticas comerciales en los Estados Unidos y la relocalización de cadenas de producción (nearshoring) han abierto nuevas oportunidades para nuestro país, principalmente respecto a los sectores de energía, transporte e infraestructura. Esta es una oportunidad estratégica en la que las EPEM pueden jugar un papel importante en el desarrollo de la industria y de la región, sin embargo, también incrementa los requisitos en términos de competitividad, gobernanza corporativa y sostenibilidad, de acuerdo con el Senado de la República “La globalización y los avances tecnológicos han transformado la manera en que las compañías de todo el mundo llevan a cabo sus operaciones” (2023, p. 5).

En 2024, el sector público presume ahora un diálogo fortalecido para la sostenibilidad, inclusión y responsabilidad social corporativa. A nivel federal, las directrices y disposiciones regulatorias del gobierno han reforzado la adhesión del gobierno a la Agenda 2030, lo que prácticamente coloca a las empresas estatales bajo una presión creciente para alinearse bajo esquemas de responsabilidad ambiental, paridad de género, eficiencia energética y anticorrupción (Secretaría de Economía 2025).

Estos movimientos económicos y políticos constituyen el mismo fundamento de legitimidad de la importancia de la existencia de un MEI, ya que las métricas tradicionales, que se relacionan solo con el presupuesto gastado o con indicadores financieros, ya no son suficientes para percibir la complejidad detrás de la operación de las EPEM hoy en día.

Un modelo dinámico, multidimensional y flexible aplicable al contexto mexicano no solo proporcionaría los medios para medir impactos, sino que idealmente sería la fuente de insumos estratégicos para la gestión institucional en busca de los objetivos de los planes nacionales del país.

2.3.2. Contexto institucional de las EPEM en México.

Las EPEM son una entidad legal y administrativa específica dentro de la estructura institucional del Estado mexicano. Estas son corporaciones con personalidad jurídica, patrimonio y fondos propios del gobierno federal o de alguno de sus organismos paraestatales. Su razón de ser

es económica y social, ya que están activas en sectores estratégicos y también bajo obligaciones de servicio público que las distinguen de las empresas privadas (Cámara de Diputados, 2025).

Actualmente, el Gobierno Federal de México mantiene participación directa en 43 EPEM, distribuidas entre distintas secretarías y entidades del sector público. Estas empresas operan en sectores estratégicos como transporte, comunicaciones, infraestructura, banca de desarrollo, seguros, producción alimentaria, cultura, salud y ciencia (Cámara de Diputados, 2025).

Entre las más emblemáticas se encuentran el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles S.A. de C.V. (AIFA), el Tren Maya, S.A. de C.V., y el GAFSACOMM, creadas recientemente y adscritas a la Secretaría de la Defensa Nacional. Asimismo, la Secretaría de Marina administra una amplia red de Administraciones del Sistema Portuario Nacional (ASIPONA), en puertos estratégicos como Manzanillo, Veracruz, Lázaro Cárdenas, Altamira y Coatzacoalcos (GASFACOMM, 2024).

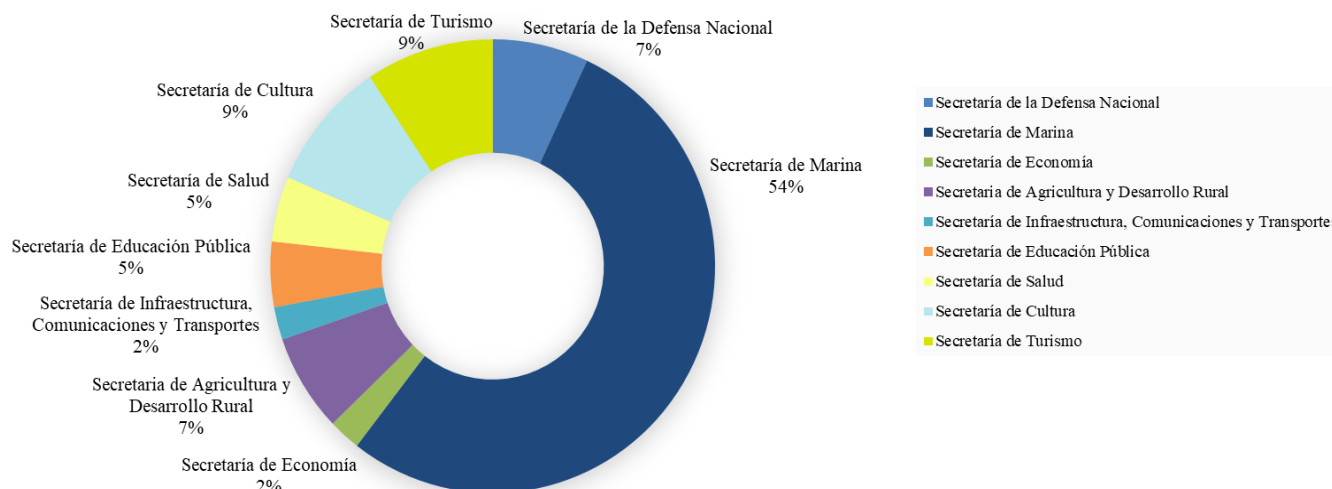
El siguiente listado muestra a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria actualmente activas de acuerdo con información de Diario Oficial de la Federación al 2024:

1. Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, S.A. de C.V.
2. Grupo Aeroportuario, Ferroviario, de Servicios Auxiliares y Conexos, Olmeca-Maya-Mexica, S.A. de C.V.
3. Tren Maya, S.A. de C.V.
4. Administración del Sistema Portuario Nacional Altamira, S.A. de C.V.
5. Administración del Sistema Portuario Nacional Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
6. Administración del Sistema Portuario Nacional Dos Bocas, S.A. de C.V.
7. Administración del Sistema Portuario Nacional Ensenada, S.A. de C.V.
8. Administración del Sistema Portuario Nacional Guaymas, S.A. de C.V.
9. Administración del Sistema Portuario Nacional Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
10. Administración del Sistema Portuario Nacional Manzanillo, S.A. de C.V.
11. Administración del Sistema Portuario Nacional Mazatlán, S.A. de C.V.
12. Administración del Sistema Portuario Nacional Progreso, S.A. de C.V.
13. Administración del Sistema Portuario Nacional Puerto Chiapas, S.A. de C.V.
14. Administración del Sistema Portuario Nacional Puerto Vallarta, S.A. de C.V.

15. Administración del Sistema Portuario Nacional Salina Cruz, S.A. de C.V.
16. Administración del Sistema Portuario Nacional Tampico, S.A. de C.V.
17. Administración del Sistema Portuario Nacional Topolobampo, S.A. de C.V.
18. Administración del Sistema Portuario Nacional Tuxpan, S.A. de C.V.
19. Administración del Sistema Portuario Nacional Veracruz, S.A. de C.V.
20. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
21. Turística Integral Islas Marías, S.A. de C.V.
22. Administración del Sistema Portuario Nacional Acapulco, S.A. de C.V.
23. Administración del Sistema Portuario Nacional Cabo San Lucas, S.A. de C.V.
24. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
25. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
26. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
27. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.
28. Diconsa, S.A. de C.V.
29. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.
30. Liconsa, S.A. de C.V.
31. Grupo Aeroportuario Turístico Mexicano, S.A. de C.V.
32. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
33. Educal, S.A. de C.V.
34. Centros de Integración Juvenil, A.C.
35. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.
36. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
37. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
38. Estudios Churubusco Azteca, S.A.
39. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.
40. FONATUR Constructora, S.A. de C.V.
41. FONATUR Infraestructura, S.A. de C.V.
42. FONATUR Solar, S.A. de C.V.
43. FONATUR Tren Maya, S.A. de C.V.

Gráfica 1.

Porcentaje de participación por Secretaría de acuerdo con el número de EPEM bajo su control.



Nota. Esta gráfica muestra el porcentaje de participación por Secretaría de acuerdo con el número de EPEM bajo su control.

Estas entidades reflejan una evolución significativa del aparato paraestatal mexicano, que ha transitado de una lógica meramente administrativa a una más corporativa, regulada y evaluada bajo criterios de desempeño y eficiencia “El Estado asume la responsabilidad de hacerlas socialmente productivas, no sólo en lo económico sino fundamentalmente en beneficio de la colectividad” (Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, p. 32).

Las EPEM siempre han tenido una posición ambigua dentro de la institución. Por un lado, alcanzan y contribuyen al desarrollo económico y social ofreciendo bienes y servicios en condiciones de equidad, accesibilidad y calidad; por otro lado, deben ser innovadoras y financieramente sostenibles. Esta tensión estructural — la que existe entre su propósito de servicio público y las exigencias del mercado — influye significativamente en muchas de las dinámicas internas y los desafíos de evaluación que enfrentan.

Varios síntomas sugieren que factores que han venido impulsando el desarrollo ya no son suficientes. Entre ellos destacan los niveles de productividad, que siguen estancados o

incluso han decaído; la persistente y creciente vulnerabilidad de grandes segmentos de la población; el acceso desigual a los servicios públicos entre diferentes grupos socioeconómicos, la insatisfacción cada vez mayor de los ciudadanos con las instituciones públicas y el visible impacto del cambio climático (OECD, CAF & CEPAL, 2019, p. 32).

Organizacionalmente, las EPEM están bajo la jerarquía de la Secretaría de Estado o institución sectorial coordinadora, que desempeña el papel de planificación y supervisión. Sin embargo, su capacidad para desempeñar estos roles está limitada por la autonomía de las entidades individuales o la naturaleza desarticulada de los regímenes regulatorios. Algunas EPEM tienen juntas directivas y órganos de control interno, pero la transparencia, la rendición de cuentas o la profesionalización son deficientes en algunos casos. Aunque existen mecanismos regulatorios como la Ley Federal de Entidades Paraestatales, su aplicación y los niveles de monitoreo son bastante diferentes entre sectores y entidades (Guiza & Chávez, 2008).

El gobierno corporativo en las EPEM también es un tema relevante en el contexto institucional, de acuerdo con Molina y Herrera:

La práctica del gobierno corporativo (GC) en las organizaciones se ha desarrollado rápidamente en los últimos tiempos, y en todo el mundo se ha destacado su importancia. Incluso ha sido adoptado por países que todavía no han reglamentado la adopción del GC en sus organizaciones. La razón del interés mundial en GC es que sustenta el marco operativo de una empresa (2023, p. 154).

La dependencia de la designación política de directores y gerentes, la ausencia de perfiles técnicos y la escasez de mecanismos completos de evaluación del desempeño obstaculizan la eficiencia operativa, aunque estas prácticas intentan adaptarse a referencias internacionales como las de la OCDE o el BID. En múltiples EPEM hay un órgano de gobierno de junta directiva, que ocasionalmente está compuesto por miembros de varias entidades, lo que lleva a la superposición de funciones y retraso de decisiones estratégicas entre ellos (Pérez et al., 2021).

Económicamente, la mayoría de las EPEM dependen de la ayuda presupuestaria para funcionar; algunas tienen ingresos propios, pero la mayoría está sujeta a regulaciones fiscales y presupuestarias que limitan su maniobrabilidad operativa. Esto afecta la capacidad de confiar en modelos de planificación y evaluación orientados a resultados, ya que los incentivos institucionales todavía están dirigidos a la ejecución del gasto y el cumplimiento regulatorio, alejándose finalmente de los resultados de las intervenciones (Cámara de Diputados, 2024).

En este escenario institucional fragmentado, la inclusión de modelos de evaluación alternativos o complementarios, como el MEI propuesto en esta disertación, parece justificada. Con objetivos a niveles operativos, tácticos y estratégicos, el MEI permitiría la formulación de objetivos de política pública con los procesos internos y los resultados organizacionales de las EPEM, trascendiendo así los enfoques clásicos.

2.3.3. Marco operativo del Programa Anual de Evaluación 2024.

El Programa Anual de Evaluación 2024 es uno de los principales instrumentos del gobierno federal de México para monitorear y evaluar el desempeño de los programas presupuestarios. Es coeditado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de la Función Pública (SFP, hoy transformada en la Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno), y se inserta en el SED centrado en la promoción de la evaluación y mejora en el sector público (INFOEM, 2024).

El PAE 2024 también establece las directrices metodológicas y la lista de evaluaciones del ejercicio fiscal actual, su propósito es “medir la eficiencia, eficacia, calidad, economía, resultados e impacto de los programas públicos” (CONEVAL, 2024) así como proporcionar insumos técnicos para fortalecer su ejecución y la conexión entre la planificación y la presupuestación. Pero mientras que el PAE es un instrumento integral —contiene diferentes tipos de evaluaciones (es decir, sobre el diseño, proceso, consistencia y resultados de las políticas, y su impacto, entre otros)— su uso es orientado a todos los programas presupuestarios federales, dejando de lado las particularidades de las EPEM, que, a pesar de también recibir recursos públicos, operan bajo una lógica de organización diferente. Si bien las EPEM necesitan de un programa presupuestal para obtener sus recursos, esta metodología muchas veces no permite que sea aplicada para fines de negocios.

Este déficit metodológico constituye una considerable área de oportunidad en el actual procedimiento de evaluación, debido a que tienen personalidad jurídica, operan de manera autónoma y tienen tareas que pueden ser tanto de naturaleza económica como social, las EPEM no se ajustan fácilmente a la estructura tradicional de los SED. En el caso de estas empresas, la mayoría no tiene las condiciones necesarias para programas presupuestarios bajo la MIR, lo que genera dificultades en la ejecución de evaluaciones externas o internas de acuerdo con los criterios fijados por el PAE.

En cuanto a la coordinación con otras entidades gubernamentales identificamos que a pesar de que en general existe claridad sobre las atribuciones del CONEVAL, en el caso particular del SED se aprecian espacios de intersección en relación a la coordinación con la SHCP y en particular, en los límites de las facultades con las que cuenta cada una de las dos instituciones. Se sugiere reforzar la coordinación entre ambas instancias para hacer más eficiente el Sistema de Evaluación y Monitoreo. (CONEVAL, 2023, p. 11).

Además de la naturaleza técnico-presupuestaria, la atención exclusiva del PAE también es un factor, a pesar de incluir indicadores de impacto y resultados, las evaluaciones, en la práctica, suelen preocuparse por la eficiencia con la que se gestiona el gasto, el logro de metas físicas y financieras, y el grado en que los programas están adecuadamente regulados. Esto socava su capacidad de síntesis para evaluar el rendimiento institucional general de una EPEM, que no siempre se refleja exclusivamente en los radios financieros, sino también en la provisión de bienes y servicios públicos estratégicos, el mantenimiento del empleo, el desarrollo territorial o el establecimiento tecnológico.

Otro punto interesante es que el PAE no establece formas específicas de rendición de cuentas para las empresas estatales. Aunque algunas de estas entidades deben someterse a auditorías o revisiones de desempeño realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), no existe un procedimiento de evaluación estandarizado o modelo para la evaluación de las EPEM.

Por lo tanto, vale la pena considerar el PAE 2024 como una estructura relevante, aunque limitada, para servir a la complejidad de la gestión administrativa del negocio público. La habilidad

obtenida en el uso del PAE puede usarse para construir instrumentos más robustos y especializados, es decir, el MEI sugerido en esta tesis. Este modelo no solo se adaptaría a las necesidades organizativas de las EPEM, sino que también permitiría la medición de dimensiones que el PAE no había tomado sistemáticamente en cuenta hasta ahora, como la gobernanza corporativa, el valor público generado, la sostenibilidad institucional y la alineación con políticas públicas sectoriales.

2.4. Marco Legal y Normativo.

El funcionamiento de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México está regulado por un conjunto de leyes que incluyen normas constitucionales, legales, reglamentarias y administrativas. Esta infraestructura legal no solo constituye la base de su existencia y funcionamiento, sino que define los principios bajo los cuales están organizadas, controladas y supervisadas. La selección de los instrumentos jurídicos que conforman este marco no es arbitraria: responde directamente al problema de investigación identificado en este estudio, es decir, la ausencia de mecanismos de evaluación integrales en las EPEM. Cada uno de los ordenamientos que se presentan a continuación fue seleccionado porque establece obligaciones, facultades o limitaciones que inciden directamente sobre las dos variables centrales de esta investigación: la gestión empresarial de las EPEM y su evaluación del desempeño. Se excluyen deliberadamente instrumentos de carácter sectorial o de aplicación exclusiva a programas sociales, cuyo alcance no abarca a las entidades con giro comercial como las EPEM.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 25 que el Estado puede intervenir en la economía nacional cuando esté involucrado un interés público, planificando, conduciendo, coordinando y regulando la actividad económica nacional. El mismo artículo reconoce la existencia de empresas estatales orientadas al cumplimiento de objetivos estratégicos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2024). Este ordenamiento se asume como el fundamento jurídico primario del marco legal porque otorga la base constitucional que legitima la existencia de las EPEM y, por tanto, la pertinencia de estudiarlas y proponer instrumentos para mejorar su gestión. Sin una comprensión clara del mandato constitucional que las origina, sería imposible evaluar si estas entidades cumplen o no con la razón de ser que el propio texto fundamental les atribuye.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales es el instrumento jurídico central que regula a las EPEM. Su capítulo III, artículo 28, establece que una empresa con participación estatal mayoritaria surge cuando el Gobierno Federal posee, directa o indirectamente, más del 50% del capital social. Esta ley define la organización interna de estas entidades, su vínculo con las secretarías coordinadoras, la composición de sus consejos de administración y las funciones de sus ejecutivos. Se incluye en este marco porque es la norma que delimita jurídicamente el universo de estudio: sin esta ley no sería posible identificar con precisión qué entidades son EPEM, cuáles son sus obligaciones de gestión y ante quién responden. Su análisis también revela una limitación relevante para el problema de investigación: la ley regula la estructura y organización de las EPEM, pero no establece mecanismos de evaluación integral de su desempeño, lo que constituye precisamente el vacío que esta investigación busca atender.

El Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales complementa el régimen legal anterior, determinando actividades operativas y disposiciones administrativas para el control de las paraestatales, incluyendo la obligación de elaborar planes de desarrollo institucional, recopilar informes de rendimiento periódicos y desarrollar sistemas de control interno. Este instrumento es relevante para el estudio porque introduce, a nivel reglamentario, la lógica del control y la rendición de cuentas periódica. Sin embargo, su alcance sigue siendo procedimental y no establece criterios cualitativos ni multidimensionales para evaluar la gestión empresarial, lo que refuerza la necesidad del MEI como complemento metodológico al sistema normativo existente.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, emanada del Sistema Nacional Anticorrupción, regula los principios éticos y las obligaciones de los servidores públicos que integran los consejos de administración y la gestión de las EPEM. Su inclusión en este marco responde a que la integridad institucional y la rendición de cuentas individual son condiciones necesarias —aunque no suficientes— para una gestión empresarial eficaz. Esta ley establece el piso ético desde el cual deben operar los directivos de las EPEM, pero no provee indicadores de gestión ni marcos de evaluación del desempeño organizacional. Su pertinencia para este estudio radica en que cualquier modelo de evaluación integral debe ser coherente con las obligaciones de integridad que este ordenamiento impone a los funcionarios responsables de la gestión.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los instrumentos derivados de ella —el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)— ordenan el marco de planeación, ejecución y evaluación del gasto público federal. Se incluyen en este marco precisamente porque son los instrumentos que en la práctica se han utilizado para evaluar a las EPEM, y cuyas limitaciones constituyen el núcleo del problema de investigación. Como reconocen la SHCP (2010) y el CONEVAL (2013), estas herramientas no fueron diseñadas con las especificidades de las entidades paraestatales con giro comercial en mente, lo que ha generado una aplicación parcial e insuficiente en las EPEM. Identificar esta limitación desde el marco legal es indispensable para justificar por qué el MEI no sustituye estos instrumentos, sino que los complementa y adapta a la naturaleza híbrida de las EPEM.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación faculta a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para auditar tanto los recursos transferidos a las EPEM como su funcionamiento institucional. En la práctica, como señala la propia ASF (2019), las auditorías han estado más enfocadas en la gestión financiera que en el desempeño estratégico de estas entidades (Cámara de Diputados, 2021). Este instrumento se asume en el marco legal porque la fiscalización externa es uno de los mecanismos más relevantes de rendición de cuentas de las EPEM, y porque los informes de la ASF han sido una fuente documental primaria para identificar las deficiencias evaluativas que esta investigación busca resolver. Al mismo tiempo, su inclusión permite señalar que la fiscalización por sí sola no es equivalente a una evaluación integral de la gestión: auditar el cumplimiento presupuestal es necesario, pero insuficiente para valorar el desempeño institucional en su conjunto.

Finalmente, las Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de Empresas Públicas (2005, actualizadas en 2015) constituyen el referente internacional que orienta la selección de este marco legal. Si bien no son un ordenamiento jurídico de aplicación obligatoria en México, representan el estándar de gobernanza corporativa que organismos multilaterales recomiendan a los Estados para la gestión de sus empresas públicas, incluyendo la separación del rol del Estado como propietario y como regulador, la transparencia en los procesos de nombramiento de ejecutivos y la evaluación basada en resultados objetivos y medibles (OCDE, 2015). Se incluyen porque permiten contrastar las obligaciones que el marco jurídico mexicano impone a las EPEM con los estándares internacionales, evidenciando la brecha que el MEI busca contribuir a cerrar.

Esta arquitectura legal evidencia tanto los avances como las limitaciones del sistema normativo mexicano en materia de gestión y evaluación de las EPEM. Los ordenamientos seleccionados regulan la existencia, estructura, control, integridad y fiscalización de estas entidades, pero ninguno establece de manera integral y articulada un sistema de evaluación multidimensional que combine indicadores estratégicos, tácticos, operativos y de sostenibilidad. Esta ausencia normativa no es un defecto menor: es la expresión jurídica del mismo problema que motiva esta investigación. El MEI se propone, precisamente, como el instrumento metodológico que complementa este marco legal, dotando a las EPEM de una herramienta de evaluación coherente con sus obligaciones jurídicas y con los estándares internacionales de gobernanza pública.

2.5 Modelos internacionales de evaluación aplicables a las EPEM.

La evaluación del desempeño en empresas públicas ha evolucionado significativamente en las últimas décadas, impulsada por organismos internacionales que promueven principios de gobernanza, transparencia, sostenibilidad y rendición de cuentas. Estos enfoques ofrecen marcos conceptuales y metodológicos valiosos para fortalecer el control institucional y el desempeño de las EPEM en México (Rodríguez y Álvarez, 2021). A continuación, se presentan algunos modelos internacionales de referencia que sirven como insumo para el diseño del MEI.

En primer lugar, las OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (OECD, 2015) recomiendan una clara separación entre el rol del Estado como propietario y como regulador, así como la adopción de prácticas de gobernanza que garanticen la transparencia financiera, la evaluación de resultados y la rendición de cuentas al público. En su actualización más reciente, la OCDE (2024) ha incorporado explícitamente el enfoque de sostenibilidad como parte de la gobernanza de las empresas estatales, incluyendo la gestión de riesgos ambientales, sociales y de gobernanza, lo cual resulta fundamental para las EPEM mexicanas ante los desafíos de la Agenda 2030.

Por su parte, el BID ha desarrollado herramientas de diagnóstico como Monitoring the Governance of State-Owned Enterprises, que evalúan reformas en gobernanza corporativa y resaltan la importancia de marcos institucionales sólidos, autonomía operativa con supervisión

efectiva, profesionalización de consejos de administración y evaluación orientada a resultados (BID, s.f.).

Las herramientas que posee el Banco Mundial (2014) ofrece una guía detallada para el fortalecimiento de la gobernanza en empresas estatales, incluyendo principios para clarificar los objetivos del Estado como propietario, mejorar los sistemas de monitoreo del desempeño, definir responsabilidades entre los órganos de gobierno, y fomentar la rendición de cuentas. Este modelo tiene una aplicabilidad directa para la construcción de sistemas de evaluación multinivel como el MEI.

En América Latina, experiencias como la de Brasil también ofrecen casos relevantes de reformas institucionales que buscan alinear las empresas públicas con marcos de gobernanza más transparentes, como se documenta en estudios del BID. Aunque en México aún no existe un modelo de evaluación integral específico para las EPEM, estos ejemplos internacionales proporcionan lineamientos útiles y adaptables al contexto nacional.

Tabla 1.

Cuadro comparativo de los Modelos de Evaluación.

Organismo / País	Modelo de Evaluación	Características Principales	Utilidad para EPEM en México
OCDE (2015)	<i>OECD Guidelines on Corporate Governance of SOEs</i>	Separación Estado- propietario/regulador; transparencia; profesionalización; evaluación de resultados	Base para fortalecer gobernanza y estructura institucional del MEI
OCDE (2024)	<i>Ownership and Governance of SOEs 2024</i>	Integración de sostenibilidad (ESG); transparencia climática; rendición de cuentas ambiental y social	Permite incorporar sostenibilidad en todos los niveles del MEI

BID	<i>Monitoring the Governance of SOEs</i>	Evaluación de marcos legales; autonomía operativa; supervisión eficaz; buenas prácticas en juntas directivas	Relevante para construir el enfoque multinivel del MEI
Banco Mundial	<i>Corporate Governance of SOEs: A Toolkit</i>	Clarificación de roles; evaluación de desempeño; responsabilidades del Estado propietario	Aporta metodología para diseñar instrumentos aplicables a EPEM
México (PAE 2024)	<i>Programa Anual de Evaluación</i>	Evaluación de eficiencia, eficacia e impacto en programas presupuestarios	Base normativa útil pero limitada para EPEM no cubiertas por MIR

Nota. Esta tabla muestra un cuadro comparativo de los modelos de evaluación utilizados por los diferentes organismos internacionales y países actualmente.

La sistematización teórica y referencial desarrollada a lo largo de este capítulo aporta los fundamentos necesarios para sustentar tanto el diseño metodológico como los resultados de esta investigación. El recorrido por el estado del arte permitió identificar con precisión el arco evolutivo del problema: desde la construcción del Estado empresario en México hasta la emergencia de un nuevo paradigma de gobernanza orientado a resultados, evidenciando que los instrumentos de evaluación existentes han sido insuficientes para valorar integralmente la gestión de las EPEM.

El marco teórico conceptual, articulado en torno a las teorías científica, funcional, burocrática y de las relaciones humanas, proveyó la red de conceptos —gestión empresarial, evaluación del desempeño, control organizacional y sostenibilidad— que estructuran las variables de estudio y orientan la construcción del MEI.

El marco legal y normativo, por su parte, delimitó el espacio institucional en el que operan las EPEM, identificando tanto las obligaciones jurídicas que deben cumplir como las brechas normativas que justifican la necesidad de un instrumento de evaluación complementario. Finalmente, la revisión de modelos internacionales —OCDE, BID, Banco Mundial— ofreció

referentes metodológicos probados en otros contextos que, adaptados a las condiciones específicas del sector paraestatal mexicano, informan directamente el diseño del MEI propuesto en el Capítulo 4. En conjunto, esta base teórica referencial no solo fundamenta la pertinencia del problema de investigación, sino que establece los criterios conceptuales, normativos y metodológicos desde los cuales se construyen los instrumentos de recolección de datos, se interpretan los hallazgos empíricos y se valida la propuesta de solución desarrollada en los capítulos siguientes.

Capítulo 3. Fundamentos metodológicos y resultados de investigación.

Este capítulo tiene la finalidad de establecer las bases metodológicas de este estudio, así como los métodos de recolección, análisis e interpretación de datos. De acuerdo con los objetivos planteados, pretende proporcionar fundamentos e ilustrar una estrategia metodológica seleccionada para proponer un Modelo de Evaluación Integral para su uso en Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México.

La operacionalización de variables es la traducción de las fórmulas teóricas abstractas del estudio en términos observables y cuantificables. El segundo apartado continúa describiendo el diseño metodológico, incluyendo: la estrategia de investigación, el tipo de investigación, las técnicas y herramientas empleadas para la obtención de información cualitativa.

Esta sección describe, además, los instrumentos empleados y la definición del universo del estudio, y se especifican los criterios para la selección de muestras a nivel de empresa individual seleccionando a GAFSACOMM.

Luego, se presentan los hallazgos del trabajo de campo de este estudio a través de entrevistas semiestructuradas, análisis de documentos y triangulación de información, para determinar las fortalezas y debilidades de lo que se está haciendo para evaluar. A continuación, la información recopilada se analiza para extraer inferencias apropiadas sobre la viabilidad, aplicabilidad y competitividad del modelo sugerido.

Finalmente, se redactan los principales resultados del estudio y se abordan sus implicaciones de acuerdo con los puntos de vista teóricos y contextuales discutidos previamente. En términos generales, este capítulo pretende aportar evidencia empírica al valor práctico del MEI y reforzar la propuesta metodológica para desarrollar una mejor gestión empresarial en las entidades estatales del Estado mexicano.

3.1. Cuadro de Operacionalización de variables.

La operacionalización de variables es un procedimiento básico en el diseño metodológico, al traducir suposiciones y explicaciones teóricas en algo observable y/o medible.

En este estudio se propone una hipótesis propositiva: la existencia de una relación entre la aplicación de un MEI como variable independiente y el fortalecimiento en la gestión empresarial de las EPEM como variable dependiente. El MEI se pretende organizar en tres niveles: estratégico, táctico y operativo, e integrarse de manera segura con áreas críticas, como la evaluación del rendimiento, el apoyo a la decisión y la efectividad de los recursos.

Las variables estudiadas, dimensiones, indicadores y su método de recolección de datos se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 2.

Operacionalización de las variables independiente y dependiente.

Tema: Modelo de Evaluación Integral para fortalecer la gestión empresarial de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México.						
Pregunta de investigación	Objetivo general	Objetivos específicos	Hipótesis	Variables estudiadas	Dimensiones	Indicadores
¿De qué manera se puede contribuir al fortalecimiento de la gestión empresarial de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México?	Diseñar un modelo de evaluación integral para contribuir al fortalecimiento de la gestión empresarial de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México.	1. Sistematizar los fundamentos teóricos y referenciales sobre gestión empresarial y evaluación del desempeño en EPEM.	Un modelo de evaluación integral podrá contribuir al fortalecimiento de la gestión empresarial de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México.	Modelo de Evaluación Integral — MEI (independiente)	Nivel estratégico	Existencia de objetivos institucionales alineados con indicadores de impacto
					Nivel táctico	Coherencia entre metas departamentales y procesos internos

					Nivel operativo	Implementación de herramientas de seguimiento y control
		2. Caracterizar el estado actual de los mecanismos de evaluación de la gestión empresarial en las EPEM en México, identificando sus principales limitaciones.		Gestión empresarial en las EPEM (dependiente)	Evaluación del desempeño	Informes de desempeño / ASF
					Toma de decisiones	Actas / Protocolos / Minutas
		3. Proponer la estructura, componentes y procesos del Modelo de Evaluación Integral (MEI)			Uso eficiente de recursos	Presupuesto / Estados financieros

		que articule los niveles estratégico, táctico y operativo con las dimensiones económica, social y ambiental para la gestión empresarial de las EPEM en México.				
--	--	--	--	--	--	--

Nota. Esta tabla muestra la operacionalización de las variables aplicadas en el presente trabajo que lleva por nombre “Modelo de Evaluación Integral para fortalecer la gestión empresarial de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México”.

Para facilitar la comprensión del diseño metodológico, se presenta a continuación una tabla que resume las variables centrales de la investigación, así como los instrumentos empleados para su análisis. Esta síntesis busca mostrar de manera clara la relación entre los elementos teóricos y los procedimientos empíricos, al mostrar los indicadores seleccionados, las técnicas de recolección de datos y el nivel de análisis considerado. De este modo, se asegura la coherencia entre el marco conceptual y la aplicación práctica del estudio.

Tabla 3.

Variables e Instrumentos.

Variable	Definición conceptual	Definición operacional	Indicadores	Instrumento de medición	Fuente de datos	Nivel de análisis
Variable independiente: Modelo de Evaluación Integral (MEI)	Conjunto de criterios y herramientas que permiten evaluar la gestión empresarial en distintos niveles.	Aplicación de un marco metodológico de evaluación que permite valorar la gestión empresarial de las EPEM en sus distintas dimensiones organizacionales.	Existencia de indicadores, formalización de procesos, inclusión de sostenibilidad, participación del personal.	Guía de entrevista semiestructurada (fase cualitativa), cuestionario de percepción interna con escala tipo Likert (fase cuantitativa), revisión documental.	Documentos normativos, informes institucionales, directivos y personal operativo.	Estratégico, táctico y operativo
Variable dependiente: Gestión empresarial en las EPEM	Proceso de planificación, organización y control de recursos para alcanzar objetivos institucionales.	Grado de cumplimiento de objetivos institucionales, eficiencia en el uso de recursos y calidad de los procesos de evaluación y	Cumplimiento de metas, transparencia, percepción de eficiencia, impacto institucional.	Guía de entrevista semiestructurada, cuestionario de percepción interna, análisis de informes financieros.	Usuarios, informes de desempeño, directivos y mandos medios.	Estratégico y operativo

		rendición de cuentas.				
--	--	--------------------------	--	--	--	--

Nota. Esta tabla presenta las variables centrales de la investigación, así como los instrumentos empleados para su análisis en el marco del diseño mixto secuencial adoptado.

Con el fin de dar mayor claridad al diseño metodológico, se presenta a continuación una tabla que detalla la forma en que se han definido y medido las dimensiones del Modelo de Evaluación Integral. Dado que este modelo se organiza en tres niveles —estratégico, táctico y operativo—, la tabla resume de manera sintética la definición operacional de cada uno, los indicadores que se utilizaron para su análisis y los instrumentos aplicados para obtener la información. Este ejercicio permite mostrar cómo cada dimensión contribuye de manera específica al proceso de evaluación, asegurando coherencia entre la propuesta teórica y la evidencia empírica que respalda la investigación.

Tabla 4.

Dimensiones, Indicadores e Instrumentos.

Dimensión	Definición operacional	Indicadores propuestos	Instrumento de medición	Fuente de datos
Estratégica	Define la orientación institucional y la vinculación de los	Existencia de planeación estratégica, alineación con programas rectores, revisión y ajuste de objetivos.	Guía de entrevista semiestructurada (fase cualitativa), revisión	Planes estratégicos, programas rectores, Consejo Directivo.

	objetivos con planes nacionales y sectoriales.		documental (planes, programas, informes).	
Táctica	Se refiere a los procesos intermedios que convierten la planeación en acciones concretas.	Procedimientos documentados, mecanismos de seguimiento y control, coordinación interáreas.	Cuestionario sobre percepción interna con escala tipo Likert (fase cuantitativa), análisis de manuales y reportes.	Manuales operativos, reportes de seguimiento, mandos medios.
Operativa	Abarca la ejecución cotidiana de tareas y la participación del personal.	Participación del personal operativo, capacitación recibida, consideración de criterios de sostenibilidad en actividades, cumplimiento de indicadores operativos.	Cuestionario de percepción interna con escala tipo Likert (fase cuantitativa), guía de entrevista semiestructurada (fase cualitativa).	Personal operativo, informes de capacitación.

Nota. Esta tabla presenta las dimensiones del Modelo de Evaluación Integral, su definición operacional, los indicadores propuestos y los instrumentos aplicados en cada fase del diseño mixto secuencial adoptado en esta investigación.

Esta estructura es un instrumento central para dirigir el trabajo de campo y el análisis, ya que nos permite mantener coherencia entre los objetivos de investigación, el modelo teórico propuesto y su validación con evidencia empírica. Además, permite la codificación de los datos recopilados y la comparación entre el estudio de caso seleccionado (GAFSACOMM); a su vez, proporciona evidencia empírica rigurosa sobre la relación entre el impacto del despliegue del MEI y el fortalecimiento de la gestión empresarial en las EPEM.

3.2. Diseño metodológico.

El estudio es de naturaleza descriptivo-propositiva. En su dimensión descriptiva, caracteriza el estado actual de los mecanismos de gestión y evaluación del desempeño en las EPEM, identificando sus principales limitaciones institucionales a través del análisis documental y el trabajo de campo realizado en el GAFSACOMM. En su dimensión propositiva, y a partir de ese diagnóstico, desarrolla el Modelo de Evaluación Integral (MEI) como aporte científico orientado a contribuir al fortalecimiento de la gestión empresarial de las EPEM en México. El diseño metodológico adoptado para alcanzar estos propósitos se detalla en los apartados siguientes.

3.2.1. Definición del enfoque, diseño y tipo de investigación de la tesis.

La presente investigación adopta un enfoque mixto de investigación, entendido como la integración sistemática de los enfoques cuantitativo y cualitativo en un mismo estudio, con el propósito de obtener una comprensión más completa y robusta del fenómeno estudiado (Hernández Sampieri et al., 2014). Este enfoque se justifica por la naturaleza de los instrumentos empleados y por los objetivos del estudio: por un lado, se utiliza una guía de entrevista semiestructurada para explorar en profundidad las percepciones de los actores clave sobre la gestión y evaluación del desempeño en las EPEM; por otro, se aplica una entrevista con escala tipo Likert para medir de manera sistemática y porcentual el grado de implementación de prácticas de gestión en los distintos niveles organizacionales. La combinación de ambos tipos de datos permite contrastar, complementar y enriquecer los hallazgos, superando las limitaciones que tendría cada enfoque de manera aislada.

El diseño adoptado es de tipo mixto secuencial, en el que las fases cualitativa y cuantitativa se desarrollan de manera consecutiva y los resultados de la primera informan y enriquecen la

segunda. Este diseño es el más adecuado para los propósitos de la investigación, dado que la fase cualitativa permite identificar las categorías y patrones institucionales que estructuran la gestión de las EPEM, mientras que la fase cuantitativa permite medir su alcance y distribución entre los distintos niveles organizacionales del GAFSACOMM.

Fase cualitativa — Diseño fenomenológico

La fase cualitativa se fundamenta en un diseño fenomenológico, el cual busca comprender los significados, percepciones y experiencias de los actores clave en relación con los procesos de gestión y evaluación dentro de la organización (Creswell, 2013). Este diseño es pertinente porque el problema de investigación no solo tiene una dimensión técnica —la ausencia de instrumentos de evaluación integral—, sino también una dimensión institucional y cultural: cómo los directivos, mandos medios y personal operativo perciben, interpretan y viven los procesos de planeación, seguimiento y rendición de cuentas en su práctica cotidiana. El diseño fenomenológico permite acceder a esa dimensión subjetiva e institucional que los datos cuantitativos por sí solos no podrían revelar.

Fase cuantitativa — Diseño no experimental y transversal

La fase cuantitativa adopta un diseño no experimental y transversal, dado que no se manipulan variables ni se interviene en el objeto de estudio, y los datos se recopilan en un único momento temporal (Hernández Sampieri et al., 2014). Este diseño permite describir y medir el estado actual de los mecanismos de gestión y evaluación en el GAFSACOMM a través de indicadores porcentuales y correlaciones entre variables, sin pretender establecer relaciones causales, sino identificar patrones de asociación entre las dimensiones del modelo.

Tipo de investigación

El estudio es de tipo descriptivo-propositivo. Es descriptivo porque caracteriza el estado actual de los mecanismos de gestión y evaluación del desempeño en las EPEM, identificando sus principales limitaciones y brechas institucionales. Es propositivo porque, a partir de ese diagnóstico y de los fundamentos teóricos sistematizados, desarrolla una propuesta metodológica concreta: el Modelo de Evaluación Integral (MEI). Este tipo de investigación es el más adecuado para estudios doctorales orientados a la solución de problemas prácticos en el ámbito de la gestión pública, donde

el aporte científico no se reduce a la descripción del fenómeno sino a la generación de una herramienta aplicable que contribuya a su transformación.

3.2.2. Definición de métodos, técnicas e instrumentos de obtención de datos.

De acuerdo con el diseño mixto secuencial adoptado, los métodos, técnicas e instrumentos de obtención de datos se organizan en dos niveles: el nivel teórico y el nivel empírico.

Métodos del nivel teórico

En el nivel teórico se emplean el análisis-síntesis y el método comparativo. El análisis-síntesis permite descomponer los sistemas de evaluación existentes en sus elementos constitutivos para luego integrarlos en una propuesta metodológica coherente; este método sustentó la revisión del estado del arte, la construcción del marco teórico conceptual y el análisis comparativo de modelos internacionales presentados en el Capítulo 2. El método comparativo, por su parte, permite contrastar los requerimientos del sector paraestatal mexicano con las prácticas de evaluación y gobernanza corporativa vigentes en otros contextos nacionales e internacionales, identificando elementos pertinentes y adaptables al diseño del MEI. Ambos métodos aportaron los fundamentos conceptuales sobre los que se construye el modelo.

Métodos del nivel empírico

En el nivel empírico se aplican dos métodos principales, correspondientes a cada fase del diseño:

Para la fase cualitativa, se emplea el método de observación documental y el método de entrevista en profundidad. El primero permite el análisis sistemático de fuentes primarias y secundarias —planes institucionales, informes de desempeño, auditorías de la ASF, lineamientos normativos— para identificar el estado formal de los mecanismos de evaluación en el GAFSACOMM. El segundo permite acceder a las percepciones, experiencias e interpretaciones de los actores clave sobre los procesos de gestión y evaluación en su práctica institucional, desde una perspectiva fenomenológica.

Para la fase cuantitativa, se emplea el método de encuesta, que permite recopilar datos estandarizados sobre el grado de implementación de prácticas de gestión entre el personal operativo

y administrativo de la organización, posibilitando el análisis descriptivo y porcentual de los resultados. De manera transversal a ambas fases, se emplea el método de estudio de caso, centrado en el GAFSACOMM como unidad de análisis representativa del universo de las EPEM, lo que permite generar evidencia empírica contextualizada y profunda sobre el fenómeno estudiado.

Técnicas e instrumentos

Las técnicas e instrumentos se seleccionaron en correspondencia con cada fase del diseño y con las variables establecidas en el cuadro de operacionalización:

En la fase cualitativa, la técnica empleada es la entrevista semiestructurada, cuyo instrumento es la guía de entrevista. Esta guía fue diseñada con preguntas abiertas y flexibles organizadas en bloques temáticos alineados con las dimensiones del MEI: orientación estratégica, procesos tácticos, ejecución operativa y criterios de sostenibilidad. Su aplicación se dirigió a informantes clave en los niveles directivo y de coordinación táctica del GAFSACOMM, con el propósito de profundizar en la percepción que estos actores tienen sobre la planeación institucional, los mecanismos de evaluación y la rendición de cuentas. Complementariamente, se empleó la técnica de análisis documental, con hojas de registro estructuradas como instrumento, para sistematizar la información contenida en documentos normativos, planes estratégicos, informes de auditoría y reportes institucionales.

En la fase cuantitativa, la técnica empleada es la encuesta de percepción interna, cuyo instrumento es un cuestionario estructurado con escala tipo Likert de cinco puntos. Este instrumento, de naturaleza netamente cuantitativa, se aplicó al personal operativo y administrativo del GAFSACOMM con la finalidad de medir el grado de participación del personal, la percepción sobre el cumplimiento de objetivos institucionales, la existencia de procedimientos formales y la valoración de los mecanismos de evaluación vigentes. Los datos obtenidos se procesaron mediante análisis descriptivo y porcentual, y se estimó una matriz de correlaciones entre las dimensiones evaluadas para identificar patrones de asociación entre variables.

Finalmente, de manera transversal a ambas fases, se desarrollaron instrumentos de seguimiento expofeso para esta investigación: la Ficha de Evaluación Estratégica, la Matriz de Evaluación Táctica y el Cuadro de Seguimiento Operativo Diario, incluidos en los anexos de la

tesis. Estos formatos fueron diseñados para registrar de manera sistemática los resultados de la aplicación del modelo en sus tres niveles de análisis, con apartados específicos para documentar indicadores, responsables, frecuencia de aplicación y criterios de semaforización de riesgos.

3.2.3. Desarrollo de los instrumentos de obtención de datos

El desarrollo de los instrumentos se realizó *exprofeso* para esta investigación, en correspondencia con las variables, dimensiones e indicadores establecidos en la operacionalización de la Tabla 3 y con las fases del diseño mixto secuencial. El proceso siguió cuatro etapas: (a) definición de dimensiones y subdimensiones a partir del marco teórico y del MEI propuesto; (b) redacción inicial de ítems y reactivos; (c) revisión por juicio de expertos; y (d) ajuste y elaboración de la versión definitiva.

a) Guía de entrevista semiestructurada (fase cualitativa). La guía se estructuró en bloques temáticos alineados con las tres dimensiones del MEI —orientación estratégica, procesos tácticos y ejecución operativa— y con los criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental. Cada bloque contiene preguntas abiertas que exploran percepciones, prácticas y limitaciones institucionales en materia de planeación, evaluación, monitoreo y rendición de cuentas. Las preguntas se redactaron en lenguaje neutro, evitando inducir respuestas, y se acompañaron de preguntas de profundización (*probing*) que permitieran al entrevistador ampliar las respuestas cuando fuera necesario. La versión final de la guía se incluye en el Anexo correspondiente.

b) Cuestionario estructurado con escala tipo Likert (fase cuantitativa). El cuestionario de percepción interna se diseñó con preguntas cerradas organizadas en cinco dimensiones —desempeño financiero, eficacia operativa, satisfacción y participación del personal, gobernanza y transparencia, y sostenibilidad—, derivadas directamente de los indicadores del MEI. Cada ítem se valoró mediante una escala tipo Likert de cinco puntos (1 = totalmente en desacuerdo; 5 = totalmente de acuerdo), con el fin de medir el grado de implementación percibido de las prácticas de gestión en el GAFSACOMM. La versión final se incluye en el Anexo 7.

c) Instrumentos transversales de seguimiento. Adicionalmente, se desarrollaron tres formatos de evaluación aplicables a los distintos niveles organizacionales del MEI: la *Ficha de Evaluación Estratégica*, orientada a la valoración de la alineación entre objetivos institucionales y planes

rectores nacionales; la *Matriz de Evaluación Táctica*, destinada a verificar la coherencia entre metas departamentales y procesos internos; y el *Cuadro de Seguimiento Operativo Diario*, dirigido al registro y monitoreo del cumplimiento de tareas en el nivel operativo. Estos formatos combinan listas de verificación, escalas de valoración y campos de observación cualitativa, y se incluyen en los anexos de la tesis.

d) Validación por juicio de expertos. Antes de su aplicación, los instrumentos fueron sometidos a una revisión por juicio de expertos en gestión empresarial, evaluación del desempeño y administración pública, con el propósito de verificar la pertinencia de los ítems respecto a las variables, la claridad de la redacción y la suficiencia de los reactivos para cubrir cada dimensión. A partir de las observaciones recibidas se realizaron ajustes en la formulación de algunas preguntas, se eliminaron ítems redundantes y se reorganizaron bloques para asegurar la coherencia interna del instrumento. Una vez incorporados los ajustes, los instrumentos se consideraron válidos y confiables para su aplicación en el trabajo de campo descrito en la sección 3.3.

3.2.4. Determinación de la muestra y su criterio de selección.

De acuerdo con el diseño mixto secuencial adoptado, la determinación de la población y la muestra se presenta por separado para cada fase del estudio, dado que cada una responde a lógicas de muestreo distintas.

Unidad de análisis

La unidad de análisis central de esta investigación es el Grupo Aeroportuario, Ferroviario, de Servicios Auxiliares y Conexos, Olmeca-Maya-Mexica, S.A. de C.V. (GAFSACOMM), seleccionado como estudio de caso representativo del universo de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México por las siguientes razones:

1. Relevancia institucional: GAFSACOMM es una EPEM de reciente incorporación al sector paraestatal, bajo el control de la Secretaría de la Defensa Nacional, con participación en proyectos estratégicos de infraestructura aeroportuaria, ferroviaria y de conectividad regional de interés nacional.

2. Acceso y disponibilidad: La documentación institucional clave está disponible públicamente y fue posible acceder a informantes con responsabilidades directas en los procesos de planeación, monitoreo y evaluación.
3. Representatividad estructural: Comparte con las demás EPEM dinámicas institucionales comunes: dualidad público-empresarial, supervisión por sector coordinador, sujeción al PbR y al SED, y rendición de cuentas ante la ASF.

Criterios de inclusión, exclusión y eliminación de los participantes.

A fin de garantizar la pertinencia y consistencia de la información recopilada, se establecieron los siguientes criterios para la selección y permanencia de los participantes en cada una de las fases del estudio.

Criterios de inclusión.

Para la fase cualitativa: directivos, mandos medios y personal técnico del GAFSACOMM con responsabilidades directas en los procesos de planeación estratégica, evaluación del desempeño, seguimiento de indicadores, control interno o rendición de cuentas; con una antigüedad mínima de seis meses en el cargo, suficiente para conocer las dinámicas institucionales; y que aceptaran participar de forma voluntaria mediante consentimiento verbal informado.

Para la fase cuantitativa: personal operativo y administrativo del GAFSACOMM que interactúa directamente con los procesos de gestión institucional en los niveles táctico y operativo; con una antigüedad mínima de tres meses en el puesto; y que aceptaran responder el cuestionario de forma voluntaria.

Criterios de exclusión.

En ambas fases se excluyó al personal cuyas funciones no estuvieran vinculadas con los procesos de planeación, evaluación, monitoreo o gestión institucional; al personal con antigüedad inferior a la establecida; al personal externo, contratado por honorarios o bajo esquemas de servicios profesionales sin relación directa con los procesos evaluados; y a quienes manifestaran no contar con la disponibilidad de tiempo o no desearan participar en el estudio.

Criterios de eliminación.

Una vez aplicados los instrumentos, se eliminaron del análisis: las entrevistas que resultaron incompletas o cuyo audio no fuera audible para garantizar una transcripción fiable; los cuestionarios con menos del 80 % de los ítems respondidos; los cuestionarios con patrones de respuesta claramente inconsistentes —por ejemplo, respuestas idénticas en todos los ítems o secuencias que evidenciaron falta de comprensión—; y los casos en los que el participante manifestara, después de la aplicación, su deseo de retirar el consentimiento.

La aplicación de estos criterios permitió asegurar la calidad y validez de la información recopilada, garantizando que los datos analizados procedieran de informantes pertinentes y de respuestas confiables.

Fase cualitativa — Muestra no probabilística intencional

La población de referencia para la fase cualitativa está constituida por el conjunto de directivos, mandos medios y personal técnico del GAFSACOMM con responsabilidades directas en los procesos de planeación estratégica, evaluación del desempeño, seguimiento operativo y rendición de cuentas. El criterio de selección es no probabilístico e intencional: los informantes fueron elegidos deliberadamente en función de su conocimiento, rol organizacional y experiencia en el contexto del estudio, buscando garantizar la representatividad de los tres niveles del MEI. La composición exacta de la muestra se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5.

Relación muestral para la fase cualitativa según nivel organizacional.

Nivel	Perfil del informante	Cantidad
Estratégico	Director General, Subdirectores Generales y Directores de Área	1-3
Táctico	Gerentes, Subgerentes y Jefes de Departamento	5-10
Operativo	Profesionales, Especialistas y Personal Técnico	10-15
Total		16-28

Nota. Muestra intencional para la fase cualitativa del diseño mixto secuencial. Las entrevistas fueron grabadas en audio con consentimiento verbal y transcritas para su análisis temático. El

número final de entrevistas realizadas fue de 22 informantes, alcanzándose el criterio de saturación temática cuando las respuestas comenzaron a ser recurrentes y no aportaron información nueva significativa.

Fase cuantitativa — Muestra no probabilística por propósitos

La población de referencia para la fase cuantitativa está constituida por el personal operativo y administrativo del GAFSACOMM que interactúa directamente con los procesos de gestión institucional en el nivel táctico y operativo. El criterio de selección es no probabilístico por propósitos: dado que el investigador conoce con precisión el perfil de los sujetos cuya percepción es relevante para validar las dimensiones del MEI, la muestra fue delimitada intencionalmente entre el personal con conocimiento directo de los procedimientos, indicadores y mecanismos de seguimiento de la organización. La composición de esta muestra se presenta en la Tabla 5b.

Tabla 5b.

Relación muestral para la fase cuantitativa según nivel organizacional.

Nivel	Perfil del participante	Cantidad
Táctico	Gerentes, Subgerentes, Jefes de Departamento y Coordinadores	5-10
Operativo	Profesionales, Especialistas, Personal Técnico y Administrativo	10-20
Total		15-30

Nota. Muestra no probabilística por propósitos para la fase cuantitativa del diseño mixto secuencial. El cuestionario con escala tipo Likert fue aplicado de manera individual.

3.3. Trabajo de campo.

El trabajo de campo de esta investigación se organizó bajo una estrategia metodológica mixta, orientada al estudio de caso del GAFSACOMM, cuyo propósito fue obtener evidencia empírica para verificar la pertinencia, utilidad y aplicabilidad del MEI propuesto. En coherencia con el diseño mixto secuencial adoptado, el trabajo de campo integró una fase cualitativa — centrada en entrevistas semiestructuradas y análisis documental— y una fase cuantitativa —basada en la aplicación encuesta con escala tipo Likert—, cuyos resultados fueron posteriormente integrados mediante triangulación metodológica.

El proceso de recolección de información se estructuró en tres fases: antes, durante y después, cada una con actividades específicas que permitieron garantizar la validez y profundidad de los datos obtenidos.

El primer objetivo del trabajo de campo es recopilar datos empíricos con los cuales verificar la utilidad, validez y aplicabilidad del MEI construido en la tesis, se emplearon dos técnicas principales para ello:

- Búsqueda de literatura y escaneo institucional, incluyendo:
 - Documentos internos, organigramas, planes estratégicos, informes públicos que están disponibles públicamente.
 - Las normas relevantes, como la Ley de Empresas de Participación Estatal, tarifas, el Gasto del Presupuesto Federal y las directrices del Sistema de Evaluación del Desempeño.
 - Informes de la Auditoría Superior de la Federación sobre GAFSACOMM.
- Entrevistas semiestructuradas con informantes clave en la empresa, tales como:
 - Altos funcionarios encargados de la planificación estratégica o evaluación.
 - Jefes de secciones operativas/administrativas.
 - Personal técnico con experiencia en sistemas de monitoreo e informes.

Fase preparatoria.

Durante esta etapa, se diseñaron los instrumentos de recolección (guía de entrevista y protocolos de análisis), se realizó un mapeo de actores clave y se definieron los criterios para el muestreo intencionado. Se seleccionaron informantes con influencia directa en los procesos de toma de decisiones, evaluación, monitoreo y auditoría. También se gestionaron los permisos institucionales necesarios para el acceso a documentos internos y para la realización de entrevistas. Se solicitó el consentimiento verbal de los participantes para grabar las entrevistas y utilizar la información exclusivamente con fines académicos.

Fase de implementación.

La recolección de datos se llevó a cabo mediante dos técnicas principales:

- Análisis documental, que incluyó la revisión de literatura técnica, normativa y estratégica:
 - Planes institucionales, organigramas y reportes de evaluación.
 - Legislación relevante (Ley de Empresas de Participación Estatal, Lineamientos del Sistema de Evaluación del Desempeño, Presupuesto de Egresos de la Federación).
 - Informes de la Auditoría Superior de la Federación vinculados a GAFSACOMM.
- Entrevistas semiestructuradas con informantes clave dentro de la organización, tales como:
 - Altos funcionarios encargados de la planificación estratégica y evaluación.
 - Responsables de áreas operativas y administrativas.
 - Personal técnico involucrado en el monitoreo, seguimiento e informes.
 - Las entrevistas se grabaron (con consentimiento verbal) y se realizaron en un ambiente confidencial, con una duración promedio de 45 a 60 minutos por sesión.

Fase de procesamiento y análisis.

Una vez recolectada la información, se procedió a la transcripción textual de las entrevistas y a la organización de los documentos internos y públicos revisados. Posteriormente, se aplicó un análisis temático con base en las categorías establecidas por el MEI, lo que permitió identificar patrones, debilidades y oportunidades dentro de la gestión evaluativa de GAFSACOMM.

Este trabajo de campo no pretende generalizar sus resultados, sino comprender profundamente las condiciones institucionales, operativas y estratégicas que enmarcan los procesos de evaluación dentro de una EPEM de reciente creación. Los hallazgos obtenidos constituyen la base empírica para validar el modelo desarrollado, adaptándolo al contexto real de operación, gobernanza y toma de decisiones que caracteriza a este tipo de entidades en México.

Triangulación metodológica.

En concordancia con el diseño mixto secuencial adoptado, esta investigación incorpora la triangulación metodológica como procedimiento para integrar y contrastar los datos obtenidos en ambas fases del estudio. La triangulación se realizó en tres dimensiones: primero, entre los hallazgos cualitativos de las entrevistas semiestructuradas y los resultados cuantitativos de la encuesta, verificando la consistencia entre las percepciones expresadas por los informantes clave y los patrones medidos en el personal operativo y administrativo; segundo, entre los datos primarios

obtenidos en el trabajo de campo y los datos secundarios provenientes del análisis documental, contrastando lo que la organización declara en sus documentos institucionales con lo que sus integrantes perciben y reportan en la práctica; y tercero, entre la evidencia empírica generada y los referentes teóricos y normativos sistematizados en el Capítulo 2, verificando en qué medida los hallazgos del caso GAFSACOMM son consistentes con los patrones identificados en la literatura especializada y en los estándares internacionales de gobernanza. Esta triangulación fortaleció la credibilidad y la validez interna de los resultados, permitiendo identificar con mayor precisión las regularidades, brechas y oportunidades de mejora en la gestión evaluativa de las EPEM que fundamentan la propuesta del MEI.

3.3.1. Aplicación de los instrumentos.

La aplicación de instrumentos se llevó a cabo en el marco del diseño mixto secuencial adoptado, combinando técnicas cualitativas y cuantitativas para obtener información pertinente y contextualizada sobre las prácticas de gestión y evaluación del desempeño en el GAFSACOMM.

Esta fase del trabajo de campo se llevó a cabo utilizando dos herramientas metodológicas clave, como lo muestra la siguiente figura:

Figura 1.

Herramientas metodológicas utilizadas para el trabajo de campo.



Nota. Esta figura muestra a las dos herramientas metodológicas utilizadas para el trabajo de campo.

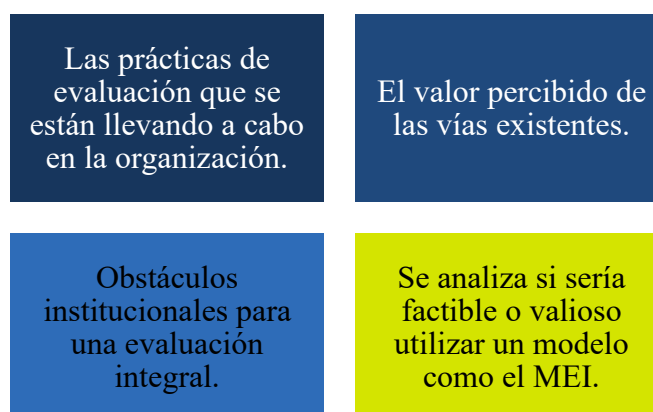
Inicialmente, se realizó una revisión sistemática de documentos, analizando regulaciones internas, documentos estratégicos, informes institucionales, actas de la junta y el organigrama, así como otras fuentes disponibles públicamente o proporcionadas por partes interesadas relevantes de la organización.

Esta examinación permitió proponer un primer borrador para medir el grado de institucionalización del sistema de planificación, monitoreo y evaluación de GAFSACOMM, así como identificar las debilidades actuales de sus prácticas de gestión.

Después de esto, mediante un procedimiento de muestreo intencionado, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con personas clave en la organización, entre las que se incluyen Subdirectores Generales, Directores y Gerentes de áreas: técnicas, administrativas y operativas, con procesos de planificación, supervisión, evaluación y uso de indicadores.

Figura 2.

Características y factores de las entrevistas dirigidas a obtener información cualitativa en profundidad.



Nota. Esta figura muestra las características y factores de las entrevistas dirigidas a obtener información cualitativa en profundidad.

La información recopilada enriqueció el modelo propuesto, estableciendo sus elementos de acuerdo con la realidad institucional de GAFSACOMM, y también permitió un primer ejercicio de validación empírica.

La conjunción de hallazgos documentales y testimoniales ha permitido una visión general sobre el estado de la evaluación del desempeño en la institución estudiada, y ha sido la base para la contextualización y ajuste del MEI a las necesidades y posibilidades del entorno que se están analizando.

La revisión y análisis de la información recopilada en las entrevistas y en el documento a través de GAFSACOMM han mostrado un escenario institucional que presenta una evaluación del desempeño predominantemente centrada en controles administrativos y presupuestarios, de forma desarticulada con la planificación estratégica o los objetivos a largo plazo en términos empresariales.

Los esfuerzos que se registran para cumplir con las demandas regulatorias en materia de rendición de cuentas están destinados a informar resultados físicos y financieros, pero no una visión completa de la gestión empresarial. Las voces de los actores entrevistados coinciden en que los modelos actuales de vigilancia no poseen instrumentos conceptuales y, por lo tanto, metodológicos que permitan analizar el desempeño en más de un nivel analítico.

La evaluación está fragmentada entre dominios sectoriales y hay una mayor reducción en la capacidad institucional para crear conocimiento que sea útil para decisiones políticas. Además, no se encontraron modelos que incluyan diversos criterios de sostenibilidad o impacto social que también son cruciales para evaluar hasta qué punto la empresa está contribuyendo al escenario regional y nacional. Sin embargo, los documentos revisados también demostraron la falta de una estructura formal de evaluación dentro de la organización y una debilidad general en la definición de indicadores estratégicos.

Los datos son limitados, estandarizados y esencialmente empleados para el control administrativo. Esto restringe el espacio para el aprendizaje organizacional, la innovación institucional y la mejora. En este sentido, estos resultados respaldan la lógica para la construcción de un modelo de evaluación más amplio que vaya más allá de la lógica de verificación para el cumplimiento normativo, y que permita a la organización mejorar su capacidad de gestión, producir y utilizar evidencia para la toma de decisiones, y consolidar una cultura institucional de competitividad.

El modelo que se propone en esta disertación satisface adecuadamente estas demandas, ya que, en primer lugar, sistematiza las etapas de la gestión media, proporciona un catálogo de indicadores de valor público y, en segundo lugar, se centra en una evaluación de cruce de niveles en sintonía con los requisitos del caso específico del sector empresarial público mexicano.

3.3.2. Procesamiento de la información.

El procesamiento de la información se organizó en dos fases, en coherencia con el diseño mixto secuencial adoptado: una fase de análisis cualitativo correspondiente al tratamiento de los datos obtenidos mediante la guía de entrevista semiestructurada y el análisis documental, y una fase de análisis cuantitativo correspondiente al tratamiento de los datos obtenidos mediante la encuesta de percepción interna.

Procesamiento de la fase cualitativa

El tratamiento de los datos cualitativos se llevó a cabo mediante un análisis temático inductivo. Las 22 entrevistas semiestructuradas realizadas con informantes clave fueron grabadas en audio, transcritas de manera textual y sometidas a una lectura general inicial con el propósito de familiarizarse con el corpus y detectar las primeras regularidades discursivas.

Posteriormente, la información se estructuró de acuerdo con las tres dimensiones del MEI —estratégica, táctica y operativa—, con sus respectivos indicadores y categorías de análisis. Se aplicó un procedimiento de codificación manual mediante una matriz de categorías analíticas, que permitió la segmentación del discurso según niveles jerárquicos, unidades funcionales y modos de percepción. Los códigos identificados se agruparon en subtemas y temas centrales que responden directamente a la pregunta de investigación y a las variables del estudio.

El análisis prestó especial atención a los contrastes entre niveles organizacionales —convergencia, disonancia y brecha estructural— en relación con el establecimiento de objetivos, el monitoreo de indicadores, la coordinación interdepartamental y los mecanismos de control operativo. Este procedimiento permitió identificar no solo las prácticas declaradas por los actores, sino también sus percepciones, restricciones y aspiraciones institucionales respecto a los procesos de gestión y evaluación. La determinación del número final de entrevistas se guió por el criterio de saturación temática: se consideró alcanzada cuando las respuestas se volvieron recurrentes y no aportaron información nueva o significativamente diferente.

Procesamiento de la fase cuantitativa

El tratamiento de los datos cuantitativos obtenidos mediante la encuesta se realizó desde una perspectiva descriptiva y porcentual. Una vez aplicado el instrumento, las respuestas fueron organizadas por dimensión —estratégica, táctica y operativa— y procesadas mediante análisis de frecuencias, calculando la distribución porcentual de las respuestas para cada ítem y para cada categoría de análisis. Este procesamiento permitió representar gráficamente los hallazgos por dimensión, identificando los niveles de implementación de prácticas de gestión, la existencia de indicadores formales, la frecuencia de revisión de objetivos y el grado de conocimiento de los mecanismos de seguimiento y control en el GAFSACOMM.

Adicionalmente, se estimó una matriz de correlaciones entre las cinco dimensiones evaluadas por el instrumento —desempeño financiero, eficacia operativa, satisfacción del personal, gobernanza y transparencia, y sostenibilidad—, utilizando el coeficiente de correlación de Pearson para variables continuas y el coeficiente de Spearman para ítems ordinales, reportando significancia bilateral a $p < .05$. Este análisis permitió identificar patrones de asociación entre las dimensiones del modelo y verificar la coherencia interna de los resultados cuantitativos (Cohen, 1988; Field, 2018).

Integración de resultados mediante triangulación

Una vez concluidas ambas fases de procesamiento, los hallazgos cualitativos y cuantitativos fueron integrados mediante el procedimiento de triangulación descrito en la sección 3.3, contrastando las regularidades identificadas en el análisis temático con los patrones medidos en el análisis descriptivo y porcentual. Esta integración permitió construir una lectura robusta y multidimensional del estado actual de la gestión evaluativa en el GAFSACOMM, superando las limitaciones que cada enfoque tendría de manera aislada y fortaleciendo la validez interna de los resultados que sustentan la propuesta del MEI.

3.4. Análisis de los resultados en los datos obtenidos.

El análisis de los resultados obtenidos en el trabajo de campo se presenta de manera organizada por categorías y variables, en correspondencia con las tres dimensiones del MEI —estratégica, táctica y operativa— y con las dos variables centrales del estudio: la gestión empresarial de las EPEM como variable dependiente y el Modelo de Evaluación Integral como

variable independiente. Para cada dimensión se identifican las regularidades más significativas, entendidas como los patrones recurrentes que emergen tanto del análisis temático de las entrevistas como del análisis descriptivo y porcentual de la entrevista, y que en conjunto permiten caracterizar el estado actual de la gestión evaluativa en el GAFSACOMM.

Dimensión estratégica

La primera regularidad identificada en esta dimensión es la existencia de objetivos institucionales formalmente definidos, pero débilmente articulados con la evaluación del desempeño. Los datos cualitativos muestran que la mayoría de los directivos y mandos entrevistados reconocen la existencia de objetivos estratégicos vinculados al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales vigentes. Sin embargo, los datos cuantitativos revelan que esta alineación es heterogénea: mientras una parte significativa de los participantes afirma que sus objetivos se alinean plenamente con los planes rectores, otro grupo reconoce una conexión parcial o indirecta, sin formalización escrita. Esta regularidad evidencia que la planeación estratégica existe como declaración institucional, pero no se traduce sistemáticamente en indicadores de impacto verificables.

La segunda regularidad es la ausencia de mecanismos estandarizados de revisión y ajuste de objetivos. Los datos cuantitativos muestran una alta dispersión en la frecuencia con que los equipos revisan sus metas: algunos lo hacen mensual o trimestralmente, otros de manera anual o informal, y un grupo reporta no tener un sistema definido para actualizar sus objetivos. Esta irregularidad limita la capacidad de respuesta institucional ante cambios en el entorno presupuestal o en las prioridades de política pública, y constituye una de las principales brechas que el MEI busca atender en el nivel estratégico.

Dimensión táctica

La regularidad central en esta dimensión es la fragmentación de los mecanismos de seguimiento y control entre áreas. Los datos cualitativos revelan que, si bien la mayoría de las unidades organizacionales cuentan con algún mecanismo de monitoreo —reuniones periódicas, tableros de control, reportes internos—, estos operan de manera desarticulada entre sí, sin una estructura común que permita la comparabilidad de resultados ni la generación de evidencia útil

para la toma de decisiones en niveles superiores. Los datos cuantitativos confirman esta regularidad: la mayoría de los participantes reporta la existencia de mecanismos de seguimiento, pero una proporción relevante señala que funcionan de manera informal o sin herramientas digitales estandarizadas.

Una segunda regularidad táctica es la débil coordinación interáreas en los procesos de evaluación. Los testimonios de los informantes clave coinciden en que cada área optimiza sus propios indicadores sin que exista un mecanismo integrador que conecte los resultados tácticos con los objetivos estratégicos de la organización. Esta fragmentación es consistente con lo documentado por Cejudo y Michel (2016, 2017) respecto a la falta de coherencia entre objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo en la gestión pública mexicana, y refuerza la pertinencia de un modelo de evaluación multinivel como el MEI.

Dimensión operativa

En el nivel operativo, la regularidad más significativa es la concentración de la evaluación en indicadores financieros y operativos de corto plazo, con escasa atención a criterios de sostenibilidad e impacto social. Los datos cualitativos muestran que el personal operativo percibe la evaluación como un requisito administrativo orientado a reportar cumplimiento financiero, más que como una herramienta de mejora continua. Los datos cuantitativos confirman que, si bien existe una creciente cultura de medición en la organización —la mayoría de las unidades reporta contar con indicadores formales—, estos indicadores están enfocados en dimensiones cuantitativas como número de procedimientos, obras o actividades, sin abarcar impactos sociales, económicos estratégicos o ambientales de manera integrada.

La segunda regularidad operativa es la heterogeneidad en la capacitación del personal respecto a los procesos de evaluación y gestión. Los datos cuantitativos revelan disparidades significativas en el nivel de capacitación recibida, lo que genera brechas en la implementación de los mecanismos de seguimiento y en la comprensión del propósito institucional de la evaluación. Esta regularidad es relevante para el MEI porque señala que la implementación de un modelo integral no solo requiere instrumentos adecuados, sino también condiciones organizacionales —formación, cultura institucional, liderazgo— que sustenten su aplicación sostenida.

Regularidades transversales a las tres dimensiones

Dos regularidades atraviesan las tres dimensiones del análisis. La primera es la desconexión entre la evaluación formal y la toma de decisiones estratégicas: los datos de ambas fases coinciden en que la información generada por los mecanismos de evaluación existentes raramente se utiliza para redirigir acciones, asignar recursos o ajustar objetivos de manera fundamentada. Como señala Gutiérrez y Maldonado (2020), el mero trasplante de modelos evaluativos al ámbito estatal genera fricciones cuando no se consideran las especificidades institucionales y los deberes sociales de estas entidades. La segunda regularidad transversal es la dualidad público-empresarial como fuente de tensión institucional: las EPEM deben conciliar la eficiencia operativa con los principios de responsabilidad pública, y los hallazgos muestran que esta tensión se manifiesta en la dificultad para definir indicadores que den cuenta simultáneamente de ambas dimensiones. Esta dualidad es precisamente la que el MEI busca resolver mediante una estructura de evaluación multinivel e integrada.

En conjunto, estos factores identificados en las tres dimensiones y de manera transversal confirman la hipótesis de la investigación: un modelo de evaluación integral podrá contribuir al fortalecimiento de la gestión empresarial de las EPEM en México, en la medida en que articule los niveles estratégico, táctico y operativo, integre criterios cualitativos y cuantitativos, y genere información útil para la toma de decisiones en todos los niveles de la organización.

3.5. Redacción de resultados y discusión.

Sobre los resultados obtenidos los datos indican una combinación de debilidades estructurales en el sistema de evaluación del desempeño y rendición de cuentas que lleva a cabo GAFSACOMM. Estos resultados confirman los modelos y regulaciones analizados y, generalmente, se apoyan mutuamente, componiendo y reforzando así el marco teórico sobre la necesidad de un cambio profundo en la forma en que estas entidades evalúan su propia gestión institucional. Los resultados del estudio apoyan al menos en parte la hipótesis planteada: adoptar un modelo de evaluación integral contribuye a fortalecer la gestión empresarial, aumentando la calidad de los procesos de evaluación y la toma de decisiones informadas.

En el marco del diseño mixto secuencial adoptado, los resultados integran hallazgos cualitativos y cuantitativos que permiten identificar patrones, limitaciones y oportunidades con relevancia para otras EPEM en condiciones similares.

A parte de las entrevistas semiestructuradas, el proceso de análisis incluyó una revisión documental exhaustiva que sirvió como soporte empírico para interpretar los hallazgos y contrastarlos con la evidencia institucional. Esta revisión se centró en fuentes internas y externas a la entidad objeto de estudio, y permitió contextualizar las respuestas de los informantes, identificar patrones previos de evaluación y evidenciar vacíos estructurales en los procesos de gestión.

Entre los documentos revisados se encuentran: planes estratégicos institucionales, organigramas, manuales de procedimientos, informes internos de desempeño, reportes de auditoría (particularmente de la Auditoría Superior de la Federación), lineamientos del Sistema de Evaluación del Desempeño, y las disposiciones legales aplicables a las EPEM. Estos insumos fueron analizados mediante una técnica de codificación temática, alineada con las dimensiones del MEI, permitiendo triangulación metodológica y mayor robustez en los resultados obtenidos.

Este análisis documental cumplió una doble función: por un lado, validar la consistencia de las percepciones recogidas en las entrevistas y, por otro, identificar elementos estructurales (normativos y operativos) que complementarían la interpretación de la gestión actual de GAFSACOMM. Su incorporación en el proceso de análisis contribuyó a fortalecer la credibilidad de los hallazgos y la pertinencia de la propuesta metodológica.

Los hallazgos del análisis documental y testimonial mostraron que los indicadores de desempeño disponibles están enfocados en informes financieros y operativos a corto plazo. La medición de resultados se ve como un ejercicio administrativo y no como un mecanismo para impulsar la mejora. Esta perspectiva reductora obstruye la creación de cualquier conocimiento que podría ser útil para el pensamiento estratégico, el aprendizaje sobre la organización o la mejora de los procesos públicos.

Este hecho empírico es consistente con las advertencias teóricas respecto al modelo de tecnología y supervisión financiera en el sector público (González y Cejudo, 2018; SHCP, 2023). Y, como han descrito algunos otros, una evaluación seria debe ir más allá del cumplimiento

financiero para investigar los resultados sociales, la eficiencia en el lugar de trabajo y el proceso que es el valor público.

Sin estas características, las EPEM enfrentan el peligro de emular enfoques inerciales sin potencial de adaptación o enfoque en resultados. Es desde esta perspectiva que podemos situar las contribuciones de la investigación actual, al detectar un vacío metodológico en el sistema de evaluación institucional de las empresas del Estado.

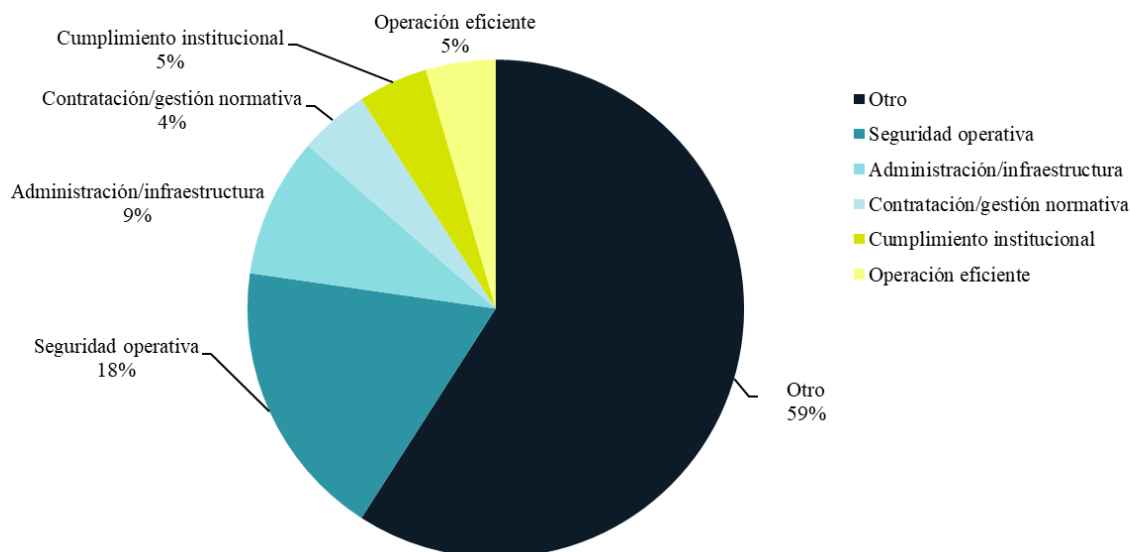
Este estudio introduce un marco conceptual que combina paradigmas de gestión pública, evaluación estratégica, sostenibilidad y multinivel organizacional, llevando a una reconceptualización del proceso evaluativo, no como un fin en sí mismo, sino como un proceso orientado a la transformación institucional.

3.5.1. Planeación y objetivos estratégicos.

El análisis indica que las entidades evaluadas poseen objetivos estratégicos claramente definidos, orientados a la ejecución de funciones esenciales dentro de sus marcos organizativos. Estos objetivos abarcan desde la finalización oportuna de contratos de conformidad con la normativa aplicable, hasta la operación y gestión eficaz de instalaciones clave, especialmente en sectores como aeropuertos, infraestructura y transporte. Algunos encuestados destacaron el logro de objetivos legales y administrativos, junto con la prestación sostenida de servicios logísticos vitales, como un objetivo institucional. Este hallazgo revela un nivel de madurez organizacional en cuanto a la planificación estratégica, ya que los objetivos definidos son específicos, lo que demuestra una conexión directa con las responsabilidades fundamentales de las organizaciones.

Gráfica 2.

Porcentaje por categoría de los objetivos estratégicos identificados dentro del GAFSACOMM, S.A. de C.V.

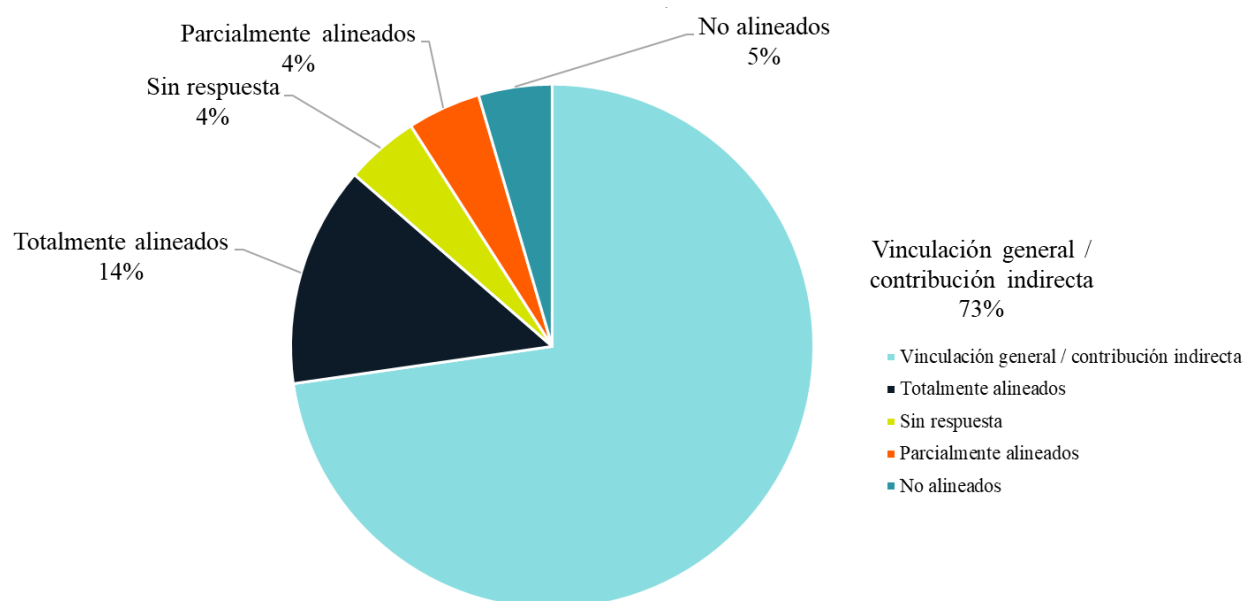


Nota. Esta gráfica muestra porcentaje por categoría de los objetivos estratégicos identificados dentro del GAFSACOMM, S.A. de C.V. Datos obtenidos mediante la encuesta de percepción interna, fase cuantitativa del diseño mixto secuencial.

Un aspecto clave del análisis se centra en la alineación entre los objetivos estratégicos internos y los planes nacionales y sectoriales de políticas públicas. Cuatro de cada cinco participantes afirmaron que los objetivos de su área se alinean plenamente con herramientas como el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales vigentes o marcos internos como el Plan Maestro de Desarrollo Aeroportuario. Esta afirmación sugiere una fuerte conexión entre la planificación institucional y la planificación gubernamental de alto nivel, un indicador positivo de coherencia programática, sin embargo, en un solo caso no se obtuvo una respuesta, lo que implica una oportunidad para mejorar la formalización y la comunicación interna de la planificación estratégica en esas áreas específicas.

Gráfica 3.

Porcentaje de vinculación de los objetivos estratégicos con los Planes y/o Programas rectores del GAFSACOMM, S.A. de C.V.



Nota. Esta gráfica muestra el porcentaje de vinculación de los objetivos estratégicos con los Planes y/o Programas rectores del GAFSACOMM, S.A. de C.V

La gráfica anterior revela el grado en el que coinciden las metas clave de los departamentos analizados con los planes nacionales, como el Plan Nacional de Desarrollo o los programas por sector. Gran parte de la gente que participó dijo que sus metas empatan por completo con esos planes, pues surgen directamente de ellos o están conectados en su estructura.

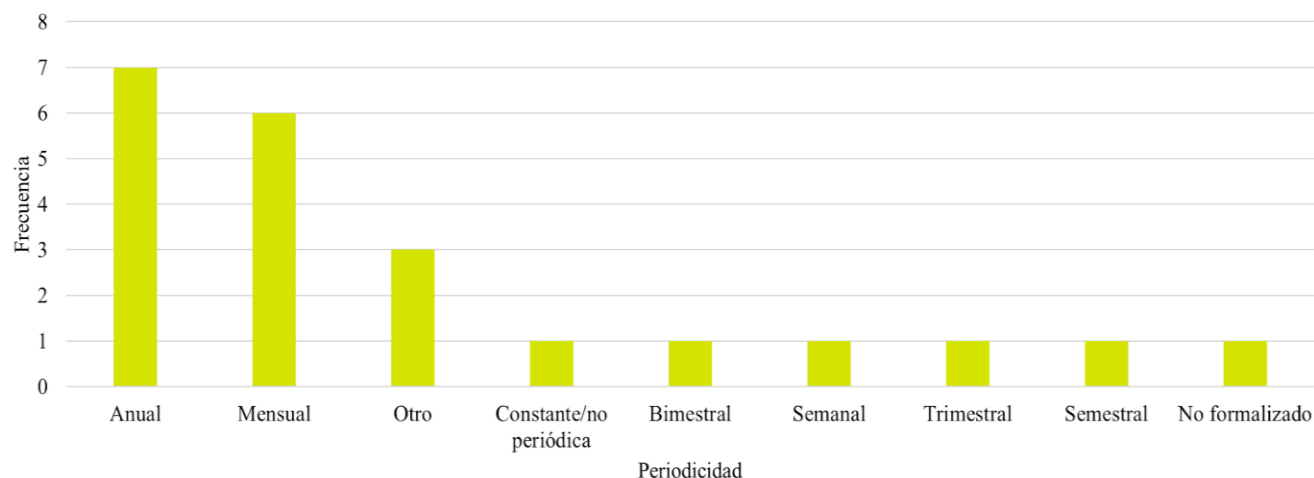
Un grupo más chico admitió que hay cierta conexión, ya que los planes dan una orientación general, pero no son parte clara del diseño de la estrategia. También hubo quienes dijeron que hay una conexión indirecta o funcional, dando a entender que, aunque las metas ayudan a cumplir los objetivos del gobierno, no hay nada formal que conecte esto. Por último, algunos de los entrevistados no tuvieron respuestas sustanciales para ser analizadas. Estos datos recalcan que es importante conectar de manera formal y escrita los planes institucionales de las EPEM con los marcos nacionales, algo esencial en el nivel estratégico del MEI.

Por otro lado, la regularidad con que los equipos envueltos examinan o reestructuran sus metas maestras varía notablemente según el nivel de protocolo en la planificación de cada área de la institución. Ciertos grupos hacen cambios cada mes o trimestre, mostrando una administración ágil que busca la optimización constante. Otros evalúan cada año o semestre, indicando planes a medio plazo con etapas delimitadas. También hay quienes mencionan revisiones constantes pero

informales, o dicen no tener un sistema definido para modernizar sus objetivos. Este último caso supone una traba práctica, ya que dificulta reaccionar a tiempo a cambios externos, alteraciones en el presupuesto o nuevos rumbos en las políticas públicas.

Gráfica 4.

Frecuencia con la que se revisan o ajustan los objetivos estratégicos del GAFSACOMM, S.A. de C.V.



Nota. Esta gráfica muestra la frecuencia con la que se revisan o ajustan los objetivos estratégicos del GAFSACOMM, S.A. de C.V.

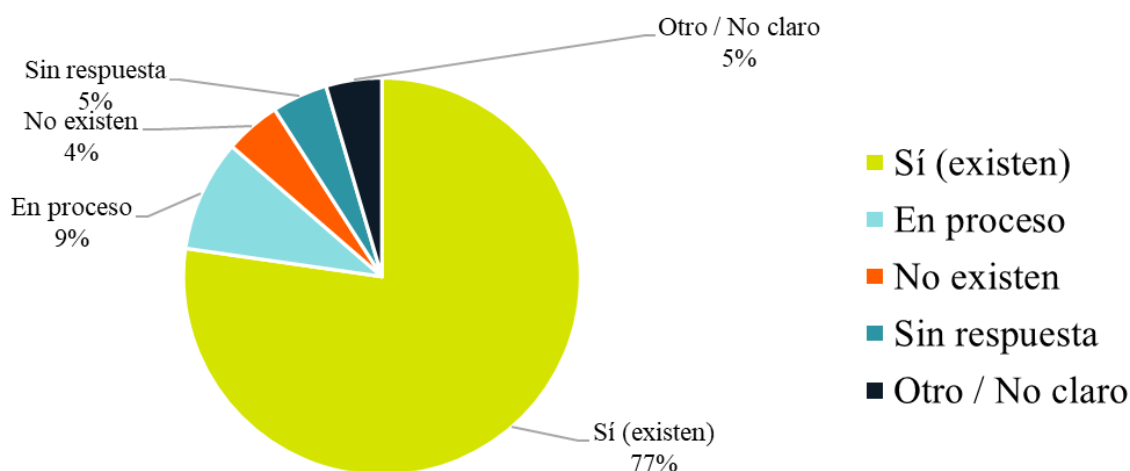
Según las respuestas obtenidas, la frecuencia con la que se revisa la estrategia es un factor táctico para la adaptación y la armonía interna, y debe tomarse como algo esencial para potenciar la habilidad de reacción de la institución. La falta de uniformidad en los periodos de revisión representa una ocasión para crear estructuras compartidas que sincronicen la planificación del trabajo diario con la estrategia global de la organización. Desde la perspectiva del MEI, estos hallazgos respaldan la incorporación de la planificación como un elemento central en el nivel estratégico del modelo. Contar con objetivos explícitos, definidos y alineados con la política pública nacional, no solo facilita el establecimiento de indicadores clave de desempeño (KPI), sino que también fortalece la legitimidad institucional de las acciones de las EPEM. Además, este tipo de alineación aporta consistencia al proceso de evaluación, al establecer una base común para medir el cumplimiento, el impacto y la contribución real de cada entidad a los objetivos del Estado.

3.5.2. Indicadores de desempeño.

La medición empírica del rendimiento institucional se basa en gran medida en la existencia y calidad de las métricas empleadas por las instituciones. En las EPEM, los resultados de la encuesta indicaron que muchas de las unidades consultadas tienen indicadores formales para considerar el logro de sus objetivos estratégicos. Otras respuestas insinúan más o menos que estas herramientas están en proceso de desarrollo, mientras que unas pocas admitieron que no contaban con dichos indicadores en absoluto.

Gráfica 5.

Porcentaje de conocimiento de la existencia de indicadores formales para verificar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del GAFSACOMM, S.A. de C.V.



Nota. Esta gráfica muestra el porcentaje de conocimiento de la existencia de indicadores formales para verificar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del GAFSACOMM, S.A. de C.V.

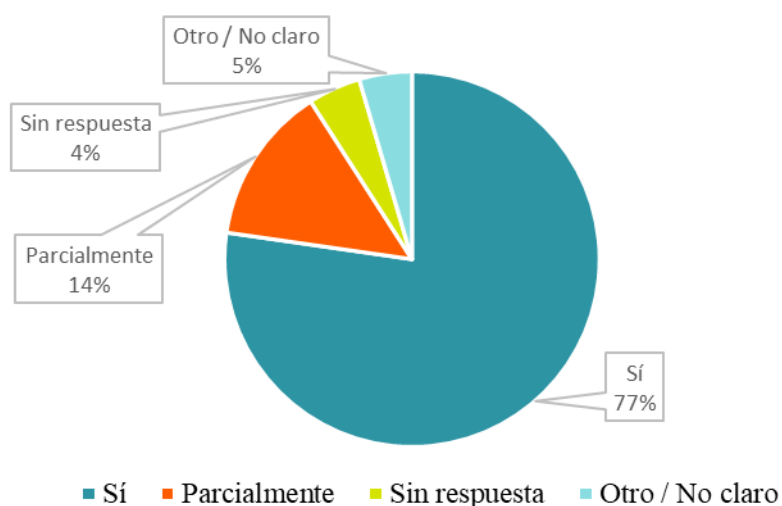
Este es un hallazgo importante, ya que indica una creciente "cultura de evaluación" en torno a los resultados en las EPEM. Tener indicadores permite definir objetivos concretos, signos de desviación, toma de decisiones basada en evidencia y mejora de la efectividad institucional. No obstante, la diversidad de respuestas también demuestra un alto nivel de heterogeneidad en la formalización, estandarización y sistematización de los indicadores utilizados.

Con respecto a la segunda pregunta relacionada sobre si estos indicadores representan el impacto real de la operación, en la mayoría de los casos (excepto algunos que califican que solo reflejan parcialmente o que deberían mejorarse) la respuesta es afirmativa. Esta sutileza es

significativa, ya que destaca que, a pesar de que la medición es una tendencia, existen ámbitos donde los indicadores pueden estar aún más enfocados en dimensiones cuantitativas (por ejemplo, número de procedimientos, obras o actividades) y no necesariamente abarcan los impactos sociales, económicos y estratégicos que pueden generar en el contexto en el que se desarrollan.

Gráfica 6.

Porcentaje de aprobación del impacto real de los indicadores utilizados en GAFSACOMM, S.A. de C.V.



Nota. Esta gráfica muestra el porcentaje de aprobación del impacto real de los indicadores utilizados en GAFSACOMM, S.A. de C.V.

Según el patrón sugerido por el MEI, el empleo adecuado de indicadores desempeña un papel fundamental tanto desde una perspectiva estratégica como táctica. A nivel estratégico, pueden alinear los objetivos de la institución con resultados de alto impacto; tácticamente, apoyan las actividades diarias de monitoreo, cumplimiento y mejora de objetivos. Un conjunto de indicadores efectivo y alineado es crucial para asegurar una operación eficiente y una contabilidad efectiva en las EPEM y está diseñado para poder demostrar incluso el valor público.

Con el fin de explorar la relación entre las dimensiones evaluadas por el instrumento (desempeño financiero, eficacia operativa, satisfacción/participación del personal, gobernanza/transparencia y sostenibilidad), se estimó una matriz de correlaciones. Este análisis permite observar patrones de asociación entre resultados financieros y no financieros, así como verificar si la gobernanza y la sostenibilidad se vinculan con el desempeño operativo. De acuerdo

con la naturaleza de las variables, se utilizó correlación de Pearson (o Spearman para ítems ordinales tipo Likert), reportando significancia bilateral a $p < .05$ e indicando con asteriscos las asociaciones estadísticamente relevantes. La lectura conjunta de la matriz sirve como síntesis: muestra dónde se refuerzan mutuamente las dimensiones del modelo y dónde existen brechas que conviene atender en la gestión. (Véase Anexo 7 para el detalle del instrumento aplicado).

Tabla 6.

Correlación de las variables.

Variables	1. Desempeño financiero	2. Eficacia operativa	3. Satisfacción del personal	4. Gobernanza y transparencia	5. Sostenibilidad
1. Desempeño financiero	1	0.48*	0.22	0.31*	0.28
2. Eficacia operativa	0.48*	1	0.44*	0.39*	0.41*
3. Satisfacción del personal	0.22	0.44*	1	0.52*	0.30
4. Gobernanza y transparencia	0.31*	0.39*	0.52*	1	0.46*
5. Sostenibilidad	0.28	0.41*	0.30	0.46*	1

Nota. Esta tabla muestra la correlación entre las dimensiones evaluadas del instrumento aplicado.

Al mirar la matriz no sorprende que finanzas y operación caminen juntas. La correlación es moderada ($r \approx 0.48$; $p < .05$): cuando los recursos se administran con orden, la ejecución suele fluir mejor. No es una ley universal —hay excepciones en cualquier empresa—, pero el patrón aparece con claridad. En términos de tamaño del efecto, cae justo en la zona media que suelen considerar Cohen (1988) y los manuales applied (Field, 2018).

El dato más recurrente está en personas y gobernanza. Donde el personal percibe reglas claras y procesos visibles, la satisfacción sube y también la transparencia ($r \approx 0.52$; $p < .05$). No es sólo clima

laboral; es gestión: tableros, rutinas, seguimiento. Moynihan (2008) lo plantea así: sin información utilizable, la gestión por desempeño se queda en discurso. Aquí parece que, cuando esa información existe y se usa, el equipo lo nota.

La sostenibilidad no estorba; al contrario, acompaña. Se asocia con operación ($r \approx 0.41$; $p < .05$) y con gobernanza ($r \approx 0.46$; $p < .05$). Tiene sentido: incorporar criterios sociales y ambientales obliga a ordenar procesos y a documentar mejor, lo que termina reflejándose en cómo se opera y en cómo se rinde cuentas. Es la lógica del balanced scorecard llevada al sector público: alinear estrategia, procesos y valor público, no sólo finanzas (Kaplan & Norton, 1996; OECD, 2015).

Dos notas metodológicas, para leer la tabla. Primero, estos coeficientes se mueven entre lo moderado y lo consistente; bien, pero sin exagerar conclusiones (Cohen, 1988). Segundo, si alguna variable proviene de escalas ordinales, conviene replicar con Spearman: si el signo y la magnitud se mantienen, ganas robustez. Y, si la muestra lo permite, reportar intervalos de confianza ayuda a fijar rangos razonables de efecto (Field, 2018; Tabachnick & Fidell, 2019).

3.5.3. *Monitoreo, seguimiento y control.*

La monitorización, el seguimiento y el control son elementos importantes en la gestión pública, ya que permiten la verificación del progreso de los objetivos, la anticipación de desviaciones, la mejora en la toma de decisiones y la eficiencia en el uso de recursos.

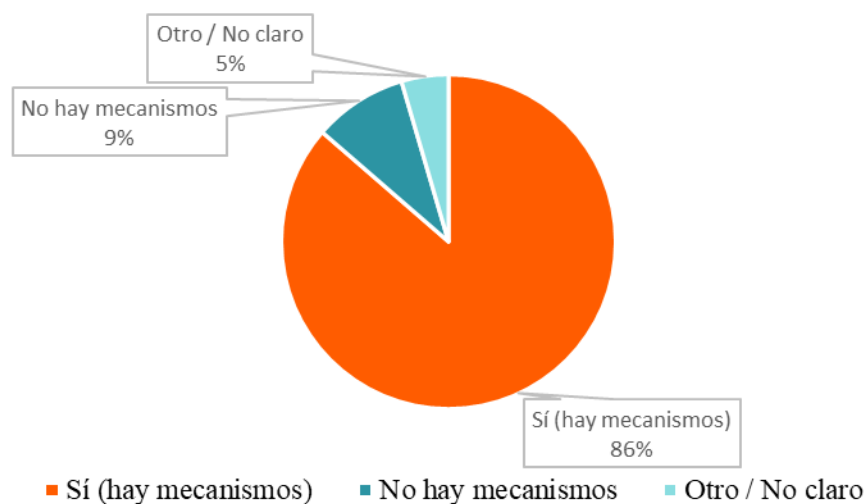
Dentro del alcance de este estudio, se examinaron si las unidades que completaron la encuesta realmente tienen procesos formales para desempeñar este papel, y si tienen roles y responsabilidades identificados para actividades individuales.

Los resultados revelan que la gran mayoría de las unidades indicaron que utilizan dispositivos de monitoreo como reuniones de revisión periódicas, el uso de tableros de control, la creación de informes internos, registros electrónicos u otras herramientas administrativas. Tal

práctica implica que, en general, el ciclo de planificación-ejecución-monitoreo está funcionando, lo que a su vez es una base sólida para comenzar a implementar procesos de evaluación más sistemáticos y transversales.

Gráfica 7.

Porcentaje del conocimiento de mecanismos de seguimiento y control en el GAFSACOMM, S.A. de C.V.



Nota. Esta gráfica muestra el porcentaje del conocimiento de mecanismos de seguimiento y control en el GAFSACOMM, S.A. de C.V.

No obstante, algunas respuestas también indicaron la no ocurrencia o la limitación de estos mecanismos, porque funcionan con métodos informales. Esto es una indicación de heterogeneidad institucional que impide la generalización de buenas prácticas.

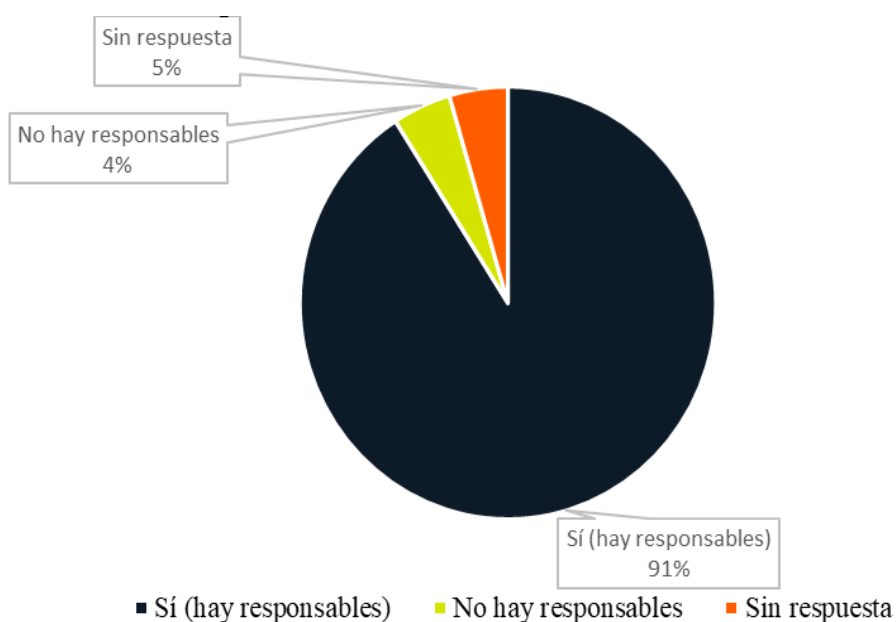
En este sentido, uno de los desafíos identificados es que:

- Aunque hay muchas unidades que evalúan su trabajo, lo hacen de manera extremadamente dispar, en muchos casos sin seguir una estructura común o sin utilizar herramientas digitales, lo que podría reducir la comparabilidad y la capacidad de generar evidencia para la toma de decisiones en niveles superiores. Sobre la definición de responsabilidades claras por actividad, esta respuesta fue muy positiva, ya que la mayoría de los entrevistados informaron que hay personas claramente asignadas para llevar a cabo cada actividad o proceso.

- Esto es importante para la eficiencia de la operación, pero también para la transparencia y responsabilidad institucional.
- Las responsabilidades deben estar asignadas claramente, para poder rastrear hasta la fuente de los resultados, deben mejorar los sistemas de control interno y podrían facilitar las auditorías internas y externas. Desde la perspectiva del MEI, esta clase es "análisis táctico" porque se trata de la capacidad operativa de conectar con lo estratégico.
- Si se establece adecuadamente, un sistema de monitoreo y control interno no solo aumentará el rendimiento, sino que también es un requisito previo para el cumplimiento con los principios de gobernanza, eficiencia y responsabilidad institucional, a los cuales todas las empresas estatales deben adherirse.

Gráfica 8.

Porcentaje del conocimiento de los niveles organizacionales y sus responsables en GAFSACOMM, S.A. de C.V.



Nota. Esta gráfica muestra el porcentaje del conocimiento de los niveles organizacionales y sus responsables en GAFSACOMM, S.A. de C.V.

En esta gráfica se observa que una amplia mayoría de los participantes (91 %) afirmó conocer a los responsables designados en los distintos niveles organizativos de GAFSACOMM.

Este resultado puede interpretarse como un indicio de que, al menos en términos formales, la estructura jerárquica está bien definida y es conocida por quienes operan dentro de la institución.

No obstante, hay un pequeño grupo del 4 % que manifestó no tener claro si existen responsables, y un 5 % que prefirió no responder. Aunque son porcentajes bajos, vale la pena considerarlos, ya que podrían reflejar lagunas en la comunicación interna o en la documentación disponible sobre funciones y jerarquías.

En conjunto, los datos sugieren que existe una percepción generalizada de orden en la asignación de responsabilidades, lo cual es un punto a favor para la implementación de procesos de evaluación institucional. Sin embargo, esos casos aislados en los que no se reconoce a los responsables invitan a revisar si toda la plantilla cuenta con información suficiente sobre quién toma decisiones o coordina acciones en cada nivel.

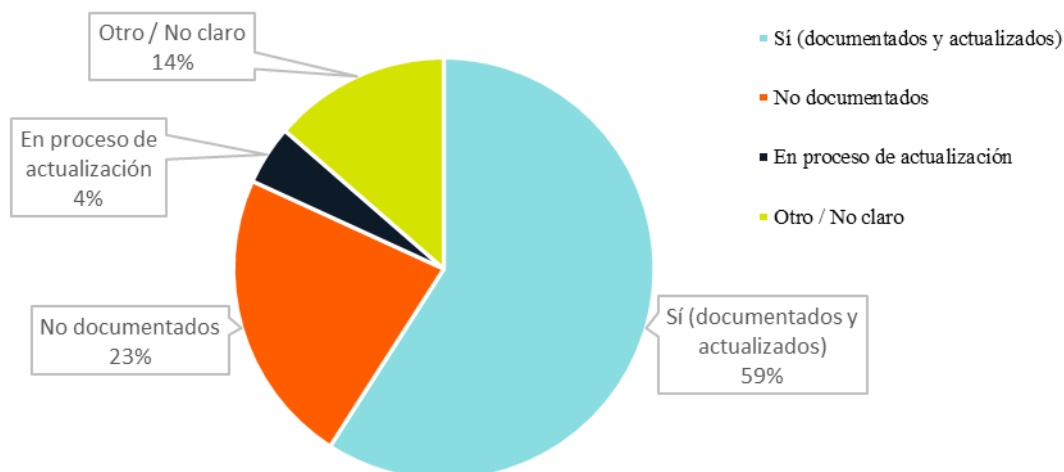
3.5.4. Documentación y procedimientos.

Para todas las entidades públicas, el soporte fundamental es la existencia de procedimientos documentados y probados para la estandarización, operatividad y mejora continua. Desde la perspectiva de las EPEM, la existencia de documentos formales que describen tareas, procesos y responsabilidades hace que el sistema funcione de manera efectiva y eficiente, pero también aporta trazabilidad y transparencia en la ejecución.

Los resultados de la encuesta revelan que la mayoría de las unidades analizadas tienen estos procedimientos, demostrando al menos un grado aceptable de formalización en los procesos internos. Se supone que tales unidades funcionan dentro de un marco que garantiza calidad, minimiza errores operativos y ayuda a los recién llegados a aprender sistematizando las rutinas de trabajo.

Gráfica 9.

Porcentaje de procedimientos documentados y actualizados para la ejecución de tareas en el GAFSACOMM, S.A. de C.V.



Nota. Esta gráfica muestra el porcentaje de procedimientos documentados y actualizados para la ejecución de tareas en el GAFSACOMM, S.A. de C.V.

Todavía hay una porción significativa de áreas que no tienen procedimientos documentados establecidos o que dicen estar en proceso de revisarlos. Esta situación es un riesgo, ya que, sin procedimientos establecidos, las actividades pueden depender excesivamente del conocimiento tácito del personal, complicando así la internalización, evaluación y transferencia del conocimiento organizacional. Además, la ausencia de documentación formal puede resultar en prácticas informales que pueden socavar la eficiencia y la responsabilidad.

Desde el punto de vista del MEI, la presencia de manuales de operación, procedimientos y protocolos se refiere al nivel operativo, que es fundamental para vincular la estrategia institucional con la práctica diaria. Los procedimientos documentados también son un punto de referencia para diseñar indicadores de rendimiento, implementar mecanismos de control y evaluar el logro de objetivos. Reforzar esta dimensión significa implementar algunos mecanismos que llevarán a que los procesos se integren completamente dentro de los sistemas, las EPEM pueda ser aceptado por actores académicos y administrativos, y el EPEM pueda perdurar más allá de los cambios personales o administrativos.

3.5.5. Participación del personal operativo.

La participación del personal operativo en la mejora de los procesos de las instituciones es una buena práctica en las organizaciones actuales, ya que son observadores directos de problemas,

cuellos de botella y oportunidades de mejora en las operaciones diarias. Invocar su experiencia fomenta la innovación interna, la moral del equipo y las eficiencias para el proceso.

Este apartado del estudio se realizó para investigar si las unidades en las que fue aplicada la encuesta consideran la retroalimentación del personal operativo. Los hallazgos revelan que pocas de las respuestas (5 de 22) confirman que la opinión del personal operativo se considera seriamente en el proceso de toma de decisiones respecto a los procesos. Esto denota una apertura en algunas áreas donde se reconoce la importancia de la experiencia práctica y algunos enfoques de trabajo lateral y colaborativo.

Gráfica 10.

Frecuencia con la que se considera la experiencia del personal operativo en la mejora de procesos.



Nota. Esta gráfica muestra la frecuencia con la que se considera la experiencia del personal operativo en la mejora de procesos.

No obstante, la mayoría de las respuestas (17) fueron categorizadas como "Otro / No claro", lo que refleja imprecisión, informalidad u organización no sistemática en este aspecto. Esto puede deberse a que se presenten sugerencias (informales), pero no existan canales institucionalizados o procesos explícitos que lleguen a un consenso sobre cómo incluir la voz del personal operativo en los ciclos de toma de decisiones o de mejora continua.

Según el punto de vista del MEI, esta categoría está al nivel de operación y se relaciona con la capacidad institucional para promover el aprendizaje organizacional, la innovación interna y desarrollar el compromiso del personal. Fomentar mecanismos para ideas propias, por ejemplo,

buzones de sugerencias, círculos de mejora o comités de proceso, es una forma de aprovechar el conocimiento del lado práctico del negocio y convertirlo en mejores maneras de hacer las cosas.

3.5.6. Sostenibilidad y responsabilidad social.

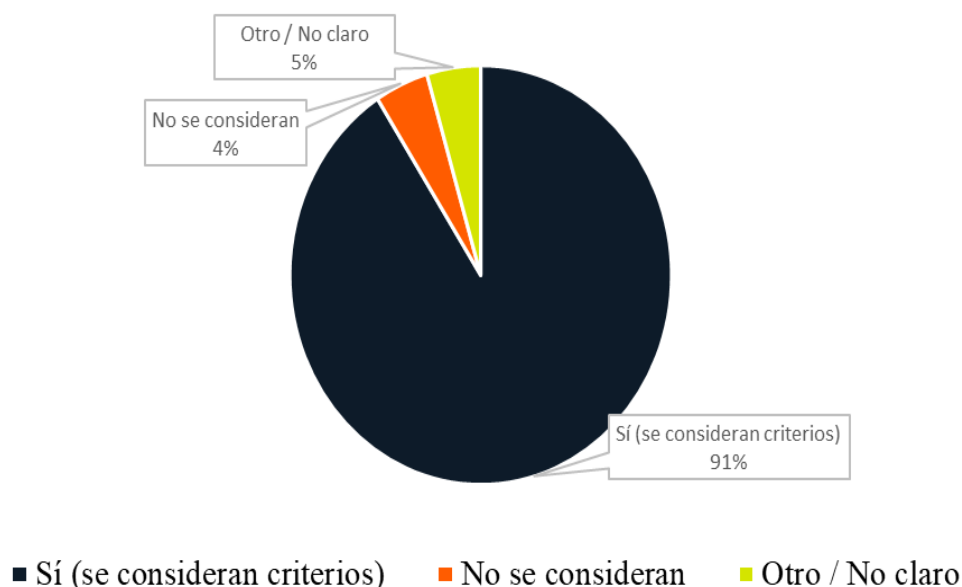
En el contexto de las EPEM, el desempeño económico y el cumplimiento de su misión social y medioambiental se convierten en dimensiones cada vez más relevantes en la gestión pública contemporánea si buscan el objetivo de responsabilidad sostenible en sus patrones institucionales. En este sentido, esta sección de la encuesta evalúa dos aspectos básicos:

- Por un lado, si las áreas tienen en cuenta aspectos medioambientales, sociales o de inclusión en el diseño e implementación de sus actividades.
- Por otro, si el personal ha sido capacitado en aspectos relacionados con la responsabilidad social y medioambiental.

Las respuestas de la entrevista indican que la mayoría de las unidades (20 de 22) afirman que tienen en cuenta criterios de sostenibilidad en los procesos de trabajo y actividades. Esto indica una conciencia institucional emergente sobre los impactos de las operaciones públicas en el medio ambiente y la igualdad social. Los criterios anteriores también considerarían medidas como el uso sostenible de los recursos naturales, rituales de igualdad de género, iniciativas de accesibilidad, cumplimiento de derechos laborales y contribuciones positivas a las comunidades locales.

Gráfica 11.

Porcentaje en el que las áreas toman en cuenta criterios de sostenibilidad en sus actividades en el GAFSACOMM, S.A. de C.V.



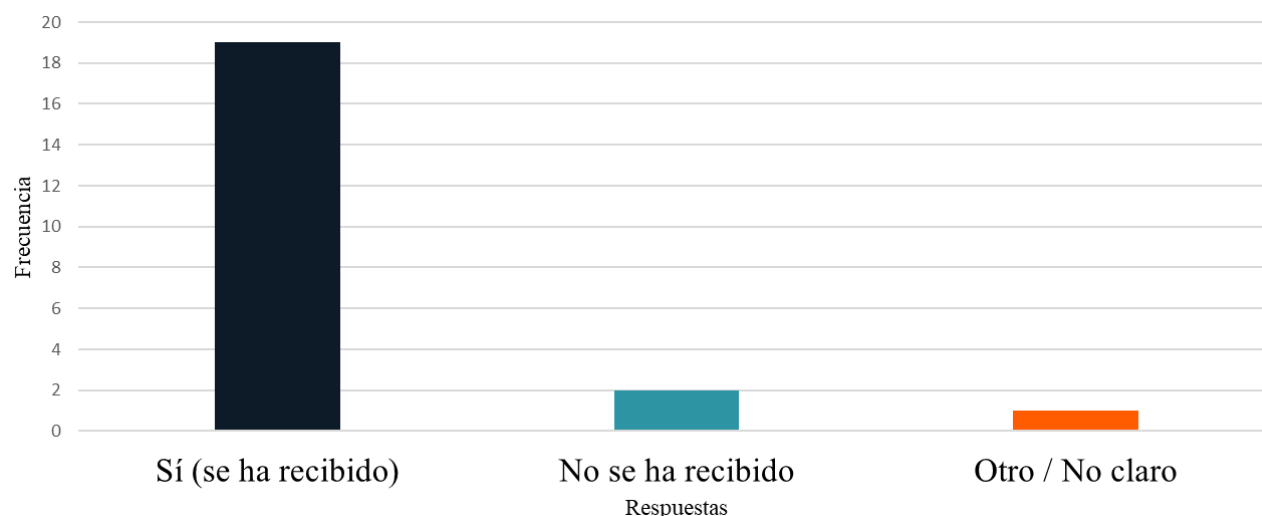
Nota. Esta gráfica muestra el porcentaje en el que las áreas toman en cuenta criterios de sostenibilidad en sus actividades en el GAFSACOMM, S.A. de C.V.

Sin embargo, aunque esta afirmación es fuerte, no podemos confirmar que esos criterios estén formalmente institucionalizados, es decir, incorporados en manuales, políticas o planes. En muchos casos, la sostenibilidad puede existir como una práctica no sistematizada o aplicada de manera parcial, siendo ya una oportunidad importante hacia el movimiento de la gestión convencional a una gestión integral, que integre la sostenibilidad como eje transversal entre la planificación y la evaluación.

Con respecto a la capacitación en sostenibilidad, la mayoría de los entrevistados han recibido capacitación, lo cual es alentador, indicando un interés institucional en desarrollar más estas capacidades entre el personal. Esta capacitación puede resultar crucial para sensibilizar, empoderar y equipar a los actores para implementar medidas que tengan la sostenibilidad como punto de anclaje. Sin embargo, se observó que al menos dos unidades aún no habían recibido ninguna capacitación específica, lo que revela un cierto déficit en relación con las necesidades potenciales, en particular si el objetivo es alinear las prácticas institucionales con áreas a escala nacional e internacional como la Agenda 2030 y las recomendaciones de gobernanza de la OCDE.

Gráfica 12.

Frecuencia con la que se ha recibido capacitación en materia económica, social y ambiental en GAFSACOMM, S.A. de C.V.



Nota. Esta gráfica muestra la frecuencia con la que se ha recibido capacitación en materia económica, social y ambiental en GAFSACOMM, S.A. de C.V.

Incorporar la sostenibilidad como dimensión de análisis no es meramente una obligación normativa o ética: es un medio para garantizar que las EPEM creen un valor público duradero, aumenten su legitimidad con los ciudadanos y aseguren su viabilidad institucional a largo plazo.

3.5.7. Evaluación de impactos en usuarios.

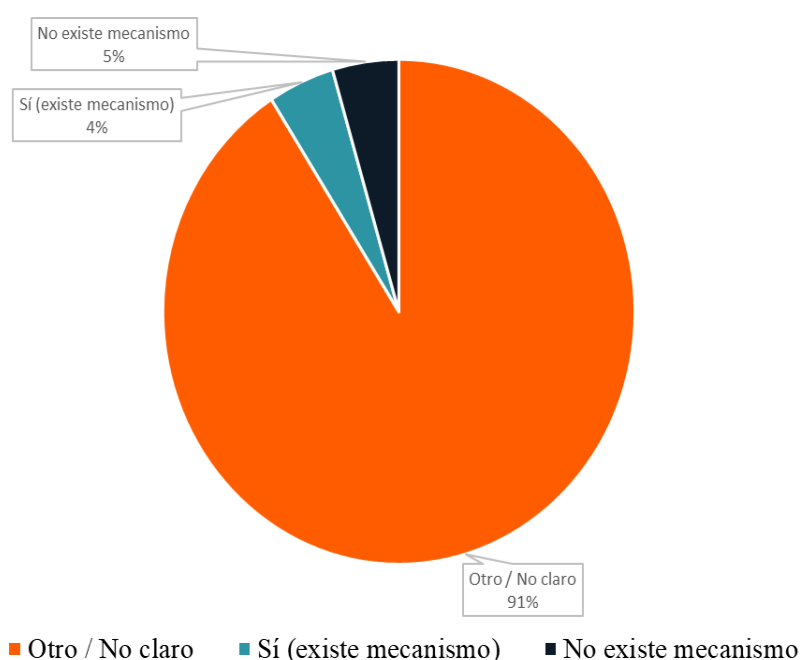
La medición del efecto sobre los usuarios o grupos de interés es uno de los aspectos más controvertidos y pertinentes de la gestión pública moderna, en particular de las EPEM. La evaluación de impacto social, contrariamente a los índices financieros o administrativos, nos proporciona una respuesta sobre si las intervenciones institucionales realmente producen un cambio positivo sostenible y reconocido por los ciudadanos y/o usuarios.

Este estudio indagó sobre la existencia de mecanismos para evaluar ese tipo de impacto, cuestionando directamente a las unidades, los hallazgos revelan una debilidad estructural particular en este sentido: solo una unidad pudo señalar un mecanismo claro de impacto sobre los usuarios, mientras que otra no pudo, y el resto de las respuestas (20 de 22) fueron categorizadas como

"Otros/No claro". Esto forma parte del compromiso para mejorar la calidad de vida de las personas, y una de las únicas formas de encontrar un denominador común para medir el impacto que las decisiones de las instituciones tienen sobre aquellos a quienes están destinadas a beneficiar; ya que, incluso si puede haber prácticas informales, encuestas aisladas o esfuerzos no sistematizados, no existen mecanismos regulares, sistemáticos y estratégicos para evaluar de forma concreta el impacto en los beneficiarios y/o usuarios de los servicios ofertados por las EPEM.

Gráfica 13.

Porcentaje de percepción en el impacto a los beneficiarios y/o usuarios de los servicios del GAFSACOMM, S.A. de C.V.



Nota. Esta gráfica muestra el porcentaje de percepción en el impacto a los beneficiarios y/o usuarios de los servicios del GAFSACOMM, S.A. de C.V.

Este resultado subraya una ausencia fundamental en el sistema de evaluación institucional de las EPEM. En ausencia de retroalimentación de los usuarios, se desperdicia una fuente importante de información (proceso de innovación, proceso de retroalimentación y legitimación de las políticas públicas). Además, el Estado y el Poder Público tienen un control insuficiente sobre el contenido, y no aseguran un servicio que sea pertinente, accesible y que tenga un impacto.

La inclusión de esta dimensión en la evaluación de las instituciones no solo contribuye a una mayor eficacia o responsabilidad, sino que también refuerza la imagen social de las EPEM como herramientas al servicio de la sociedad. En este sentido, es razonable orientar hacia la construcción de sistemas más formales y periódicos para medir el impacto de los programas, incluyendo algunos mecanismos de medición, como encuestas de satisfacción, de consecuencias sociales, de percepción de los ciudadanos, que deberían integrarse en el sistema de planificación y evaluación de cada característica/función pública.

A continuación, se presentan los hallazgos más relevantes del estudio empírico, integrando los resultados obtenidos en las dos fases del diseño mixto secuencial adoptado —fase cualitativa y fase cuantitativa— mediante el procedimiento de triangulación, con el propósito de ofrecer una lectura coherente y fundamentada del estado actual de la gestión evaluativa en el GAFSACOMM y su relevancia para las EPEM en México.

En la dimensión estratégica, los datos cualitativos obtenidos mediante la guía de entrevista semiestructurada revelaron que los directivos y mandos del GAFSACOMM reconocen la existencia de objetivos institucionales formalmente definidos y vinculados a los planes rectores nacionales. Sin embargo, los datos cuantitativos demostraron que esta alineación es heterogénea, ya que una parte significativa de los participantes reportó una conexión parcial, indirecta o sin formalización escrita. La triangulación con el análisis documental confirmó esta regularidad debido a que los documentos institucionales declaran objetivos estratégicos, pero no existen mecanismos estandarizados de revisión periódica ni indicadores de impacto que permitan verificar su cumplimiento. Esta convergencia entre las tres fuentes de datos constituye evidencia sólida de que la planeación estratégica existe como declaración institucional pero no se traduce en una cultura de evaluación orientada a resultados.

En la dimensión táctica, la triangulación reveló una regularidad consistente entre los datos cualitativos, cuantitativos y documentales: los mecanismos de seguimiento y control existen en la mayoría de las unidades organizacionales, pero operan de manera fragmentada y desarticulada. Los informantes clave describieron procesos de monitoreo informales o no estandarizados; los datos cuantitativos confirmaron la heterogeneidad en las herramientas utilizadas; y los documentos institucionales evidenciaron la ausencia de una estructura integradora que conecte los resultados tácticos con los objetivos estratégicos. Esta regularidad es consistente con lo documentado por

Cejudo y Michel (2016, 2017) respecto a la fragmentación de los sistemas de evaluación en la gestión pública mexicana, y refuerza la necesidad de un instrumento de evaluación multinivel como el MEI.

En la dimensión operativa, los tres instrumentos convergieron para identificar que la evaluación del desempeño se concentra en indicadores financieros y operativos de corto plazo, con escasa atención en criterios de sostenibilidad e impacto social. Los datos cualitativos mostraron que el personal operativo percibe la evaluación como un requisito administrativo; los datos cuantitativos evidenciaron que la mayoría de los indicadores existentes miden actividades cuantificables, pero no impactos estratégicos; y el análisis documental confirmó que los mecanismos formales de evaluación de impacto en usuarios son prácticamente inexistentes. Esta convergencia constituye la evidencia empírica más contundente de la brecha que el MEI busca atender.

La integración de los resultados de las tres dimensiones permite identificar dos hallazgos transversales de especial relevancia. El primero es la desconexión sistémica entre evaluación y toma de decisiones: en los tres niveles organizacionales, los datos de ambas fases del diseño coinciden en que la información generada por los mecanismos de evaluación existentes raramente se utiliza para redirigir acciones o fundamentar decisiones estratégicas. El segundo hallazgo transversal es la emergencia de una cultura de evaluación incipiente pero no sistematizada: si bien la mayoría de las unidades reportan contar con algún mecanismo de medición, estos son heterogéneos, informales y no comparables entre áreas, lo que limita su utilidad para el aprendizaje organizacional y la rendición de cuentas efectiva.

Los hallazgos integrados mediante triangulación confirman la hipótesis de investigación: un modelo de evaluación integral podrá contribuir al fortalecimiento de la gestión empresarial de las EPEM en México. La evidencia empírica demuestra que las brechas identificadas en las tres dimensiones —estratégica, táctica y operativa— no son deficiencias aisladas sino expresiones de un problema estructural común: la ausencia de un marco metodológico integrado que articule la planeación, el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas en los distintos niveles de la organización. El MEI propuesto en el Capítulo 4 responde directamente a este diagnóstico, ofreciendo una herramienta que no solo complementa el marco legal y normativo existente, sino

que lo dota de contenido metodológico aplicable a la naturaleza híbrida —pública y empresarial— de las EPEM en México.

Capítulo 4. Propuesta de transformación.

El presente capítulo constituye el núcleo propositivo de esta investigación, en el cual se desarrolla el Modelo de Evaluación Integral como una herramienta metodológica orientada a mejorar sustancialmente los procesos de evaluación, control y gestión en las EPEM en México. A diferencia de los capítulos previos, que se centraron en el diagnóstico, la revisión teórica y el análisis del caso de estudio, esta sección ofrece una solución concreta, estructurada y viable frente a las debilidades detectadas en el sistema actual de evaluación de desempeño institucional.

Como se demostró en los capítulos anteriores, las EPEM enfrentan una serie de retos estructurales y funcionales en materia de gestión, gobernanza y rendición de cuentas. A pesar de operar en sectores estratégicos del desarrollo nacional y de tener acceso a recursos públicos significativos, muchas de estas entidades carecen de mecanismos integrales de evaluación que les permitan medir adecuadamente su desempeño, vincular sus resultados con los objetivos nacionales, y adaptarse a los principios modernos de eficiencia, transparencia y sostenibilidad. Esta problemática no solo limita su capacidad para mejorar internamente, sino que también afecta su legitimidad social y su contribución al interés público.

En este contexto, la propuesta de un MEI, multinivel y multidimensional busca subsanar las limitaciones de los enfoques actuales, los cuales están enfocados predominantemente en el cumplimiento financiero o presupuestal, dejando de lado aspectos fundamentales como el impacto social, la eficiencia operativa, la sostenibilidad ambiental y la calidad de la toma de decisiones. El MEI no pretende reemplazar los sistemas existentes, sino complementarlos y fortalecerlos, proporcionando una estructura más amplia, dinámica y contextualizada a las realidades del sector paraestatal mexicano.

El capítulo se organiza en tres secciones. En la primera, se presenta la fundamentación de la propuesta, explicando las razones teóricas, empíricas y normativas que justifican su creación. Este apartado recoge elementos del diagnóstico realizado en el estudio de caso del Grupo Aeroportuario, Ferroviario, de Servicios Auxiliares y Conexos, Olmeca-Maya-Mexica, S.A. de C.V. (GAFSACOMM), así como principios de la administración pública contemporánea y marcos normativos nacionales e internacionales.

La segunda sección describe en detalle la estructura del MEI, sus componentes clave, los niveles de aplicación (estratégico, táctico y operativo), las dimensiones transversales (económica, social y ambiental), y los ejes funcionales sobre los que se sostiene. También se incluyen herramientas complementarias que pueden ser empleadas para facilitar su implementación y seguimiento.

Finalmente, la tercera sección aborda la valoración y validación de la propuesta, desde una doble perspectiva: metodológica y empírica. Se consideran criterios como la viabilidad, adaptabilidad, coherencia interna y alineación normativa, así como la retroalimentación obtenida de los actores clave consultados en el estudio de caso.

En suma, este capítulo representa una contribución innovadora y pertinente para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las EPEM en México. Su propósito no es únicamente técnico, sino también estratégico: impulsar un cambio en la cultura organizacional hacia una gestión basada en resultados, evidencia y valor público, lo cual resulta indispensable en un contexto nacional que demanda mayor eficacia, transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos.

4.1. Fundamentación de la propuesta de transformación.

La presente propuesta de transformación surge como respuesta directa a las deficiencias estructurales identificadas en los procesos de evaluación y gestión empresarial de las EPEM en México. A partir del análisis cualitativo realizado en el caso de estudio de GAFSACOMM y de la revisión documental de los marcos normativos, institucionales y conceptuales vigentes, se concluye que las EPEM enfrentan una fragmentación significativa en sus sistemas de evaluación. Esta fragmentación limita su capacidad para tomar decisiones estratégicas informadas, cumplir objetivos institucionales y optimizar el uso de los recursos públicos.

El diseño del MEI no surge de un vacío metodológico ni de una simple intención técnica. Se trata, en cambio, de una respuesta estructurada a una necesidad histórica, acumulada durante décadas, de dotar a las entidades públicas empresariales de herramientas concretas para valorar su desempeño con criterios objetivos, comparables y funcionales. Este planteamiento no puede

desligarse del contexto en el que se consolidaron —y más tarde colapsaron— muchas de las empresas estatales mexicanas del siglo XX.

Carlos Marichal (2002) ofrece un análisis revelador sobre este proceso. A lo largo de su investigación sobre el periodo comprendido entre 1930 y 1980, documenta cómo la expansión acelerada del aparato estatal empresarial estuvo caracterizada por una ausencia crónica de evaluación, tanto interna como externa. Las empresas fueron concebidas como instrumentos de política económica, sin que existieran protocolos formales para revisar el cumplimiento de sus objetivos, el uso eficiente de los recursos o la pertinencia de sus operaciones frente al interés público.

Esta falta de evaluación, más allá de un descuido administrativo, fue parte de una cultura institucional que privilegiaba el control político sobre la eficiencia operativa. Las decisiones clave —como la creación de nuevas entidades, la asignación presupuestal o la definición de proyectos estratégicos— se tomaban con base en criterios políticos coyunturales, sin un marco de planeación de largo plazo. Bajo estas condiciones, muchas empresas no lograron consolidarse ni alcanzar sostenibilidad financiera, lo que contribuyó a su desprestigio y posterior desmantelamiento.

En consecuencia, el MEI que aquí se propone tiene una doble intención: por un lado, introducir parámetros de evaluación que permitan valorar el desempeño de las EPEM en términos de eficacia, eficiencia, transparencia y cumplimiento de objetivos institucionales y empresariales; por el otro, romper con la tradición de opacidad que históricamente ha caracterizado a estas entidades. No se trata únicamente de medir resultados, sino de propiciar una transformación cultural que coloque a la evaluación como un componente indispensable de la gestión empresarial de las EPEM.

La historia reciente nos ha enseñado que sin evaluación no hay corrección, y sin corrección no hay mejora. En ese sentido, recuperar la perspectiva histórica que ofrece Marichal no es solo un ejercicio de contextualización: es una advertencia sobre los riesgos de repetir esquemas institucionales que ya han demostrado sus límites.

El modelo propuesto responde a la necesidad de incorporar una visión integral y multinivel de la evaluación, que supere los enfoques centrados exclusivamente en el cumplimiento

presupuestal y permita valorar de forma sistémica el desempeño de las EPEM desde una perspectiva estratégica, táctica y operativa. Dicha visión reconoce la naturaleza híbrida de estas organizaciones: empresas con fines comerciales que, al mismo tiempo, están sujetas a mandatos de interés público y obligaciones legales de transparencia, eficiencia y sostenibilidad.

Según el MEI, la evaluación del impacto en los usuarios es un aspecto transversal que se lleva a cabo a todos los niveles:

- Estratégicamente, porque permite alinear los objetivos institucionales y sociales con las demandas de la sociedad.
- Tácticamente, porque permite tomar decisiones más inteligentes sobre el rediseño de programas, recursos y estructuras.
- A nivel operativo, porque proporciona retroalimentación sobre la calidad de los servicios, tiempos de respuesta, procesos internos y condiciones reales de acceso.

El MEI no solo cumple con los aspectos normativos y técnicos, sino que también avanza hacia una nueva lógica de gestión, más dinámica, participativa y orientada a resultados. En este sentido, las contribuciones teórico-prácticas de este estudio no solo ayudan a expandir la comprensión del tema de esta investigación — la evaluación de la gestión en las EPEM—, sino que ofrecen una propuesta práctica para la resolución del problema científico identificado: la ausencia de una herramienta robusta y sensible al contexto para evaluar la gestión y aplicar un esquema de mejora de la gestión empresarial pública en México.

Finalmente, la relación entre los hallazgos empíricos, la revisión teórica y la propuesta del MEI señala el problema no resuelto subyacente al sistema paraestatal mexicano y presenta una alternativa para su reforma institucional.

El modelo propuesto es una herramienta para la toma de decisiones, para la construcción de capacidades de evaluación que apoyen un Estado más eficiente, responsable y enfocado en resultados.

La fundamentación de la propuesta parte de tres pilares centrales:

a) Diagnóstico empírico y documental.

Los resultados del capítulo 3 revelaron que, si bien existen mecanismos de evaluación como la Matriz de Indicadores para Resultados o el Programa Anual de Evaluación, su aplicación en las EPEM es parcial, inadecuada o no vinculante. En GAFSACOMM, por ejemplo, se constató la ausencia de indicadores alineados a su misión institucional, así como la falta de procesos sistematizados de retroalimentación, monitoreo y rendición de cuentas. Además, no se identificaron criterios comunes para evaluar la sostenibilidad operativa ni el valor público generado, lo que debilita la planeación estratégica y el seguimiento efectivo.

b) Sustento teórico-conceptual.

La propuesta se sustenta en teorías clásicas y contemporáneas de la administración, retomadas en el capítulo 2, que reconocen la evaluación como un proceso técnico, organizacional y humano. Desde la teoría funcional de Fayol hasta el enfoque de relaciones humanas, se destaca la necesidad de diseñar modelos de evaluación con enfoque multinivel y multidimensional. Asimismo, se integran los conceptos de sostenibilidad institucional, control organizacional y gobernanza pública, claves para que las EPEM puedan operar bajo estándares modernos de desempeño, transparencia y legitimidad.

c) Marco normativo y alineación institucional.

La propuesta se enmarca en el cumplimiento de lo establecido en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el Presupuesto basado en Resultados, la Guía para la Elaboración de la MIR, y el PAE 2024, así como en los lineamientos internacionales sugeridos por organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su desarrollo promueve la coherencia entre la planeación institucional, la medición del desempeño y la toma de decisiones estratégicas. Además, responde a los compromisos del Estado mexicano con la Agenda 2030 y los principios de gobernanza pública moderna.

Justificación del enfoque integral y multinivel

El diseño de un Modelo de Evaluación Integral para las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria encuentra su justificación en la necesidad urgente de superar las limitaciones estructurales que hoy condicionan la forma en que estas entidades son evaluadas y gestionadas. Tal

como se documentó en los capítulos anteriores, los modelos existentes —particularmente aquellos derivados del PbR y el SED— ofrecen herramientas valiosas, pero están orientados predominantemente al seguimiento presupuestario, dejando vacíos importantes en términos de gestión institucional, impacto social y sostenibilidad operativa (SHCP, 2024; CONEVAL, 2023). Esta situación genera un desfase entre el cumplimiento formal de indicadores financieros y los resultados reales en términos de eficiencia, transparencia y valor público.

La propuesta del MEI se sustenta teóricamente en la necesidad de una evaluación organizacional de carácter sistémico, tal como lo plantean autores como Franco Ruiz (2020), quien sostiene que los procesos de evaluación no deben reducirse a mecanismos técnicos de medición, sino comprenderse como prácticas institucionales, simbólicas y políticas que revelan los modos en que las organizaciones producen y procesan conocimiento sobre sí mismas. Desde esta perspectiva, la evaluación se convierte en un instrumento no solo de control, sino también de aprendizaje y transformación.

Por otra parte, la propuesta se alinea con las recomendaciones de organismos internacionales como el BID y OCDE, los cuales han señalado que las empresas públicas deben contar con esquemas de evaluación que permitan observar su desempeño en múltiples dimensiones: financiera, operativa, social y ambiental. La OCDE (2015) destaca que las empresas estatales no pueden regirse únicamente por principios de rentabilidad o disciplina fiscal, sino que deben responder también a mandatos de interés público y contribuir a políticas de desarrollo inclusivo y sostenible. Esto implica contar con marcos de evaluación que integren principios de gobernanza corporativa, transparencia, profesionalización directiva y sostenibilidad.

En términos organizacionales, el MEI se justifica a partir de los aportes de las teorías administrativas revisadas en el capítulo 2, desde el enfoque funcional de Fayol hasta la teoría burocrática de Weber, pasando por las perspectivas más contemporáneas de gestión estratégica y capital humano, existe un consenso en que la eficacia institucional depende de la coherencia entre planificación, ejecución, control y retroalimentación. La evaluación, entendida como parte del ciclo de gestión organizacional, debe entonces permitir la alineación de objetivos estratégicos con los resultados operativos, además de garantizar procesos de mejora continua y toma de decisiones basada en evidencia (Hernández Palma, 2011).

Desde un enfoque contextual, la propuesta cobra aún mayor relevancia si se considera el entorno actual de las EPEM. Estas entidades operan en un marco híbrido: combinan atributos de la administración pública (régimen jurídico, dependencia presupuestal, mandatos sociales) con estructuras y lógicas empresariales (autonomía operativa, orientación a resultados, competencia sectorial). Esta dualidad ha generado tensiones en su gestión interna, especialmente en lo relativo a la medición de su desempeño. Los sistemas actuales, como lo evidencia el caso de GAFSACOMM, tienden a fragmentarse en áreas aisladas que reportan a diferentes instancias, sin una visión integral ni mecanismos coordinados de evaluación institucional.

A las limitaciones documentadas en los marcos formales de evaluación se suma una dimensión menos visible pero igualmente determinante: la calidad de la gobernanza institucional y, en particular, el funcionamiento de los órganos de gobierno de las EPEM.

Cuando se analiza el funcionamiento de las empresas públicas, es fácil perder de vista un punto que, aunque parezca evidente, termina siendo determinante: ¿quiénes están tomando las decisiones? Puede haber recursos, reglamentos, objetivos claros, incluso evaluaciones periódicas, pero si las personas encargadas de orientar la estrategia institucional no cuentan con las herramientas necesarias —ni con la independencia adecuada— el resto se tambalea. Esto se nota con claridad en los consejos de administración, que, en lugar de operar como órganos técnicos con mirada de largo plazo, a menudo se ven reducidos a figuras decorativas o espacios de validación política (Borbolla et al., 2023).

Es una situación que genera cierta frustración. Porque se parte de la idea de que existe una estructura pensada para dar dirección, para asegurar coherencia, para alinear intereses institucionales. Pero la realidad muestra otra cara: hay consejos mal integrados, sin perfiles adecuados, con nombramientos que responden a otras lógicas. El resultado es un vacío operativo. No hay seguimiento real a los acuerdos, ni continuidad en los temas relevantes. Y, en consecuencia, tampoco hay rendición de cuentas sobre lo que se decide (o no se decide) en esos espacios.

En ese sentido, lo que plantea el modelo propuesto en esta tesis cobra un nuevo matiz. Porque no se trata solo de evaluar el desempeño de la empresa como un todo, sino de mirar hacia adentro, de examinar la arquitectura institucional desde su raíz. Preguntarse, por ejemplo, cómo se conforman estos órganos, qué tanto participan sus integrantes, qué tipo de decisiones impulsan, o

incluso si existen actas bien documentadas. La propuesta del Modelo de Evaluación Integral justamente propone eso: ir más allá del dato cuantitativo y mirar los procesos con lupa. No solo el “qué”, sino también el “cómo”.

Es curioso que estas reflexiones todavía sean vistas como accesorias. En realidad, si se piensa bien, profesionalizar los consejos de administración podría ser el primer paso —y quizá el más importante— hacia una transformación más profunda. Porque desde ahí se deciden presupuestos, se definen prioridades, se aprueban o se frenan políticas internas. Y si ese núcleo no tiene claridad ni autonomía, entonces difícilmente puede esperarse un buen desempeño en las áreas operativas. Borbolla et al. (2023) lo explican sin ambigüedades: sin órganos de gobierno sólidos, no hay institución que aguante.

Este tipo de evidencia no solo ayuda a dimensionar el problema. También ofrece una base argumentativa sólida para justificar cambios. Cambios que no necesariamente requieren nuevas leyes, sino voluntad para aplicar con seriedad las que ya existen. Y, sobre todo, disposición para observar lo que ocurre dentro de los espacios que concentran el poder de decisión.

Al mismo tiempo, el MEI presentado en esta investigación proporciona una alternativa practicable y contextualizada. A diferencia de los esquemas actuales, el MEI especifica claramente tres dimensiones: estratégica, táctica y operativa, e incluye dimensiones de sostenibilidad, valor público producido y transparencia.

Tal solución estructurada permite a una empresa integrar los diversos tipos de información que tiene sobre sí misma, definir indicadores estratégicos consistentes con los objetivos institucionales y establecer un mecanismo de control de retroalimentación que refuerce la gestión a largo plazo.

Por otro lado, el MEI admite que la evaluación no debe ser concebida exclusivamente como una infraestructura técnica, sino también como un proceso político-organizacional, que depende del compromiso de la alta dirección, las capacidades institucionales y la regulación que define las condiciones para su ejecución.

La contribución propuesta no es un modelo inflexible, sino una guía simplificada que puede adaptarse a cualquier tipo de organización, trabajando sobre los principios de coherencia, relevancia y utilidad.

Con referencia al MEI, la sostenibilidad institucional se ve como una característica transversal, y por lo tanto debería estar presente en los tres niveles de evaluación: estratégico, táctico y operativo.

- De carácter estratégico (reitera y da sentido al compromiso público con el objetivo de los objetivos de desarrollo sostenible).
- Táctico (se ha dirigido con la aplicación de procesos y políticas que favorecen la equidad, la eficiencia y el uso responsable de los recursos).
- Operativo (requiere cambios efectivos en el motor de consumo, el control de deseos, la gestión de los residuos, la inclusión laboral y las condiciones de vida diaria y el respeto por nuestro entorno).

Por todo lo anterior, el MEI se presenta como una propuesta metodológica que busca articular los diferentes niveles organizacionales (estratégico, táctico y operativo) con las dimensiones transversales del desarrollo (económica, social y ambiental), mediante una estructura lógica, escalonada y flexible. Su implementación permitiría cerrar la brecha entre los mandatos normativos y la realidad operativa de las EPEM, así como promover una cultura institucional más orientada a la eficacia, la innovación y la rendición de cuentas. En suma, el modelo representa una respuesta técnica, normativa y estratégica a la necesidad de transformar los procesos evaluativos de las empresas públicas en México, elevando así su capacidad de gestión, su legitimidad y su contribución al desarrollo nacional.

4.2. Estructura de la propuesta de transformación.

Objetivo general del Modelo de Evaluación Integral

El Modelo de Evaluación Integral tiene como objetivo general contribuir al fortalecimiento de la gestión empresarial de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México, mediante la articulación de un sistema de evaluación multidimensional y multinivel que permita valorar el

desempeño institucional desde las perspectivas estratégica, táctica y operativa, integrando criterios de sostenibilidad y generando información útil para la toma de decisiones, la mejora continua y la rendición de cuentas.

Objetivos específicos del Modelo de Evaluación Integral

1. Establecer un marco conceptual, metodológico y operativo que oriente la evaluación integral del desempeño en las EPEM, articulando sus tres niveles organizacionales con las dimensiones transversales del desarrollo sostenible.
2. Definir criterios, indicadores y herramientas de medición para cada nivel del modelo —estratégico, táctico y operativo—, en correspondencia con las variables del problema de investigación y con los estándares internacionales de gobernanza corporativa de empresas públicas.
3. Proveer instrumentos operativos para la medición del desempeño y la retroalimentación institucional en las EPEM, facilitando su implementación en contextos organizacionales de distinto grado de madurez institucional.
4. Ofrecer un procedimiento de validación de la propuesta que permita verificar su pertinencia, coherencia interna y aplicabilidad en el contexto específico del sector paraestatal mexicano.

A partir de los objetivos planteados, la propuesta se estructura como un sistema integrado por componentes interdependientes que articulan los fundamentos teóricos, los procedimientos metodológicos y las herramientas operativas del modelo.

El Modelo de Evaluación Integral se constituye como resultado científico propositivo de esta investigación doctoral, estructurado en tres subsistemas interdependientes: el subsistema teórico, el subsistema metodológico y el subsistema práctico. Esta triada es la que le otorga al MEI su carácter de modelo y lo distingue de una estrategia o un conjunto de herramientas operativas. A continuación se describe cada subsistema.

4.2.1. Subsistema teórico

El subsistema teórico del MEI está constituido por el conjunto de fundamentos conceptuales y teorías que sustentan su concepción y orientan su aplicación. Este subsistema responde a la pregunta: ¿desde qué perspectiva teórica se comprende y explica el fenómeno que el modelo busca transformar?

El MEI se sustenta en cuatro pilares teóricos articulados entre sí. El primero es la teoría funcional de la administración (Fayol, citado en Espinoza, 2009), que fundamenta la lógica multinivel del modelo al reconocer que toda organización opera mediante funciones diferenciadas en niveles jerárquicos —estratégico, táctico y operativo— que deben estar coordinados para alcanzar los objetivos institucionales. El segundo es la teoría burocrática (Weber, citado en Hernández Palma, 2011), que sustenta la dimensión normativa del modelo: el cumplimiento de reglas, la claridad de funciones, la rendición de cuentas y la legitimidad institucional como condiciones necesarias para una gestión eficaz en organizaciones públicas. El tercero es la teoría de las relaciones humanas (Mayo, Maslow, citados en Hernández Palma, 2011), que fundamenta la incorporación de variables cualitativas —motivación, satisfacción laboral, cohesión organizacional— como parte integral de la evaluación del desempeño en las EPEM. El cuarto es el enfoque de sostenibilidad organizacional (Elkington, 1997), que orienta la dimensión transversal del modelo al incorporar criterios económicos, sociales y ambientales como ejes de evaluación que trascienden el cumplimiento presupuestal.

Estos fundamentos teóricos no son yuxtapuestos sino complementarios: juntos explican por qué la evaluación del desempeño en las EPEM debe ser multinivel, multidimensional y orientada tanto a resultados cuantitativos como a procesos cualitativos e institucionales.

4.2.2. Subsistema metodológico

El subsistema metodológico define el conjunto de principios, procedimientos y criterios que rigen la aplicación del modelo y garantizan su coherencia interna. Responde a la pregunta: ¿cómo opera el MEI y bajo qué condiciones puede ser aplicado de manera válida y confiable?

El MEI opera bajo los siguientes principios metodológicos:

Integralidad: el modelo evalúa el desempeño institucional de manera simultánea en sus dimensiones estratégica, táctica y operativa, sin privilegiar ningún nivel sobre los demás. Esto

garantiza una visión sistémica de la gestión que supera los enfoques fragmentados predominantes en las EPEM.

Secuencialidad: la aplicación del modelo sigue una lógica progresiva: primero se establece el diagnóstico en el nivel estratégico, luego se identifican los procesos tácticos que conectan la planeación con la ejecución, y finalmente se evalúa el desempeño operativo cotidiano. Esta secuencia garantiza que los resultados de cada nivel informen el siguiente.

Triangulación: el modelo integra datos cualitativos y cuantitativos para la evaluación de cada dimensión, combinando la perspectiva de los actores clave con la medición sistemática de indicadores. Este principio garantiza la validez interna de los resultados y reduce el sesgo de cualquier fuente única de información.

Adaptabilidad: el MEI está diseñado con una arquitectura modular que permite su aplicación parcial o completa, dependiendo del grado de madurez institucional de cada EPEM. Su estructura es escalable y puede ajustarse a las condiciones específicas de distintas entidades del sector paraestatal sin perder robustez analítica.

Orientación a resultados: el modelo no busca únicamente medir el cumplimiento formal de indicadores, sino generar información útil para la toma de decisiones, el aprendizaje organizacional y la mejora continua. En este sentido, la evaluación es concebida como un proceso dinámico y no como un fin en sí mismo.

Las premisas que sustentan la aplicación del modelo son: (1) que la organización cuente con objetivos institucionales formalmente definidos; (2) que existan actores con responsabilidades claras en los tres niveles organizacionales; (3) que haya disposición institucional para utilizar los resultados de la evaluación como insumo para la toma de decisiones; y (4) que se garantice la confidencialidad y el uso académico-institucional de la información recopilada.

4.2.3. Subsistema práctico

El subsistema práctico define los fines concretos que el modelo busca alcanzar, las fases de su aplicación y las herramientas que lo operacionalizan. Responde a la pregunta: ¿qué se hace con el modelo, cómo se aplica y qué resultados produce?

Los fines del subsistema práctico son: valorar el estado actual de la gestión evaluativa en las EPEM; identificar brechas entre el desempeño real y los estándares de gobernanza institucional; y proveer información estructurada para la toma de decisiones en los tres niveles organizacionales.

La aplicación del modelo se organiza en cuatro fases:

Fase 1 — Diagnóstico institucional: se recopila información sobre el estado actual de los mecanismos de planeación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas en la EPEM, utilizando la guía de entrevista semiestructurada, el análisis documental y la lista de verificación.

Fase 2 — Medición del desempeño: se aplica el cuestionario de percepción interna con escala tipo Likert para medir el grado de implementación de prácticas de gestión en los niveles táctico y operativo, y se sistematiza la información estratégica mediante la Ficha de Evaluación Estratégica.

Fase 3 — Análisis e integración: se procesan los datos cualitativos y cuantitativos mediante triangulación metodológica, identificando regularidades, brechas y oportunidades de mejora por dimensión y nivel organizacional.

Fase 4 — Retroalimentación y mejora: los hallazgos integrados se presentan a los actores clave de la organización en formato de informe ejecutivo, con recomendaciones específicas para cada nivel del modelo, orientadas a fortalecer la gestión empresarial y la rendición de cuentas de la EPEM.

Los componentes, dimensiones, ejes e instrumentos del subsistema práctico se describen en detalle en las secciones siguientes.

a) Componentes del Modelo de Evaluación Integral.

Tabla 7.

Componentes del Modelo de Evaluación Integral en la EPEM.

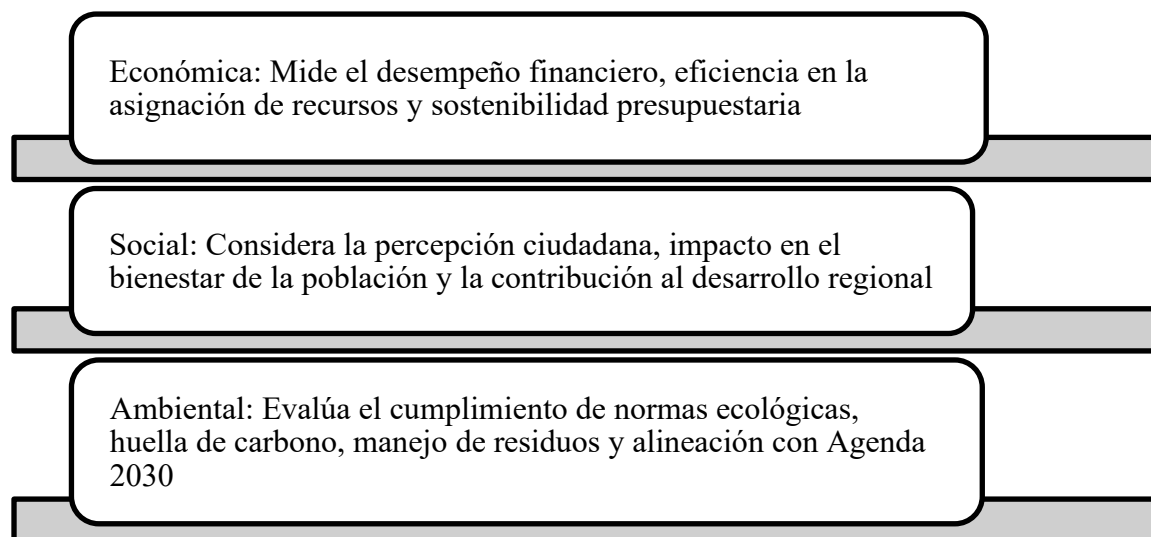
Nivel de Evaluación	Enfoque	Criterios de Evaluación	Indicadores sugeridos
Estratégico	Planeación institucional y sostenibilidad	Misión, visión, metas institucionales, alineación con planes nacionales, legitimidad pública	Cumplimiento de metas estratégicas, indicadores de impacto, alineación con ODS, reputación pública.
Táctico	Coordinación intermedia y eficiencia organizacional	Procesos, control gerencial, uso de recursos, articulación entre áreas	Indicadores de eficiencia operativa, control de procesos, ejecución presupuestal, gestión del talento.
Operativo	Productividad y cumplimiento de funciones básicas	Actividades diarias, tiempos de respuesta, calidad del servicio	KPIs por unidad operativa, cumplimiento de metas diarias/mensuales, calidad percibida.

Nota. Esta tabla muestra a los componentes centrales del Modelo de Evaluación Integral propuesto.

b) Dimensiones transversales del modelo.

Figura 3.

Dimensiones transversales para los ámbitos Económico, Social y Ambiental

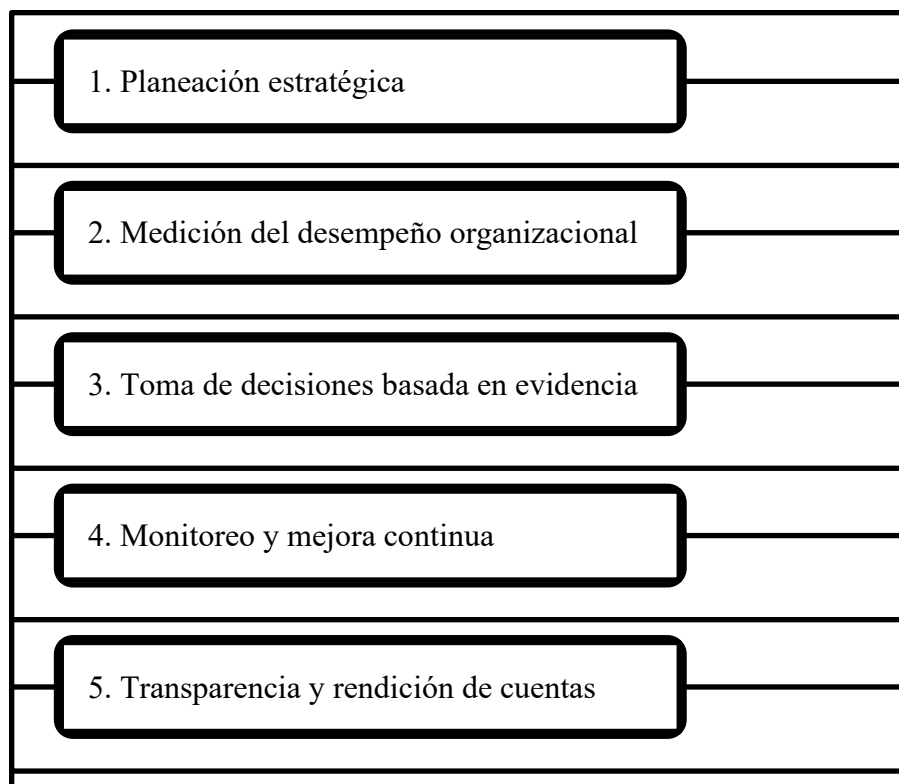


Nota. Esta figura muestra las dimensiones transversales para los ámbitos Económico, Social y Ambiental.

c) Ejes del modelo.

Figura 4.

Ejes transversales y proceso general del Modelo de Evaluación Integral.



Nota. Esta figura muestra los ejes transversales y proceso general del Modelo de Evaluación Integral.

Descripción de los componentes del MEI

Nivel estratégico

El nivel estratégico del MEI tiene como enfoque la planeación institucional y la sostenibilidad. Opera como el punto de anclaje entre la misión y visión de la EPEM y los mandatos de política pública nacional. Los criterios de evaluación en este nivel comprenden la existencia y calidad de los objetivos institucionales, su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales vigentes, la participación efectiva del consejo de administración en la toma de decisiones estratégicas, y la incorporación de principios de legitimidad pública y sostenibilidad en la planeación de largo plazo. Los indicadores sugeridos incluyen el porcentaje de cumplimiento de metas estratégicas, el grado de alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la existencia de indicadores de impacto verificables y la percepción de reputación institucional por parte de los actores externos. Este nivel se evalúa mediante la Ficha de Evaluación Estratégica (Anexo 3) y la revisión documental de planes institucionales, programas rectores y actas del

consejo directivo. Su operación parte de la premisa de que sin una planeación estratégica sólida y verificable, los niveles táctico y operativo carecen de dirección y coherencia institucional.

Nivel táctico

El nivel táctico del MEI tiene como enfoque la coordinación intermedia y la eficiencia organizacional. Opera como el puente que traduce los objetivos estratégicos en acciones concretas y procesos gestionables. Los criterios de evaluación en este nivel comprenden la existencia de procedimientos documentados y actualizados, la calidad de los mecanismos de seguimiento y control, la coordinación efectiva entre áreas funcionales, el uso eficiente de los recursos asignados y el liderazgo operativo de los mandos medios. Los indicadores sugeridos incluyen el porcentaje de procedimientos documentados, los índices de eficiencia operativa por área, el grado de ejecución presupuestal respecto a las metas programadas y los indicadores de gestión del talento humano. Este nivel se evalúa mediante la Matriz de Evaluación Táctica (Anexo 4), el instrumento de percepción interna aplicado a mandos medios y el análisis de manuales operativos y reportes de seguimiento. Su operación es determinante para identificar las brechas entre lo planeado estratégicamente y lo ejecutado operativamente, que es donde con mayor frecuencia se manifiestan las debilidades institucionales de las EPEM.

Nivel operativo

El nivel operativo del MEI tiene como enfoque la productividad y el cumplimiento de funciones básicas. Opera en el plano de la ejecución cotidiana de tareas, la participación del personal y la calidad del servicio ofrecido. Los criterios de evaluación comprenden el cumplimiento de metas diarias y mensuales, los tiempos de respuesta en la atención a usuarios, la calidad percibida del servicio, la participación del personal operativo en los procesos de mejora y la consideración de criterios de sostenibilidad en las actividades cotidianas. Los indicadores sugeridos incluyen KPIs por unidad operativa, el número de incidentes reportados y resueltos, el porcentaje de personal capacitado en procesos de evaluación y sostenibilidad, y los resultados de las encuestas de percepción de usuarios. Este nivel se evalúa mediante el Cuadro de Monitoreo Operativo (Anexo 5), el instrumento de percepción interna aplicado al personal operativo y la Encuesta de Valor Público (Anexo 7). Su operación cierra el ciclo de evaluación del MEI: los hallazgos operativos

retroalimentan los niveles táctico y estratégico, generando un proceso continuo de aprendizaje y mejora institucional.

Dimensiones transversales

Las tres dimensiones transversales —económica, social y ambiental— atraviesan los tres niveles del modelo de manera simultánea. La dimensión económica evalúa la eficiencia en el uso de recursos presupuestales, la rentabilidad operativa y la contribución de la EPEM al desarrollo económico del país. La dimensión social evalúa el impacto de las actividades institucionales en las comunidades donde opera la EPEM, incluyendo la generación de empleo, la calidad de los servicios prestados y el cumplimiento de los derechos laborales del personal. La dimensión ambiental evalúa el grado en que las prácticas institucionales incorporan criterios de uso sostenible de recursos naturales, gestión responsable de residuos y cumplimiento de compromisos climáticos nacionales e internacionales, en coherencia con la Agenda 2030 y las directrices de la OCDE (2015). Estas tres dimensiones no se evalúan de manera aislada sino en su interacción: una EPEM que mejora su eficiencia económica sin considerar el impacto social o ambiental no cumple con el mandato integral que justifica su existencia como empresa del Estado.

Ejes funcionales

Los cinco ejes funcionales del MEI —planeación estratégica, medición del desempeño, toma de decisiones basada en evidencia, mejora continua y transparencia y rendición de cuentas— operan como columnas vertebrales que conectan los tres niveles organizacionales con las tres dimensiones transversales. La planeación estratégica garantiza que los objetivos institucionales estén definidos, comunicados y alineados con los mandatos públicos. La medición del desempeño provee los datos cuantitativos y cualitativos necesarios para valorar el estado real de la gestión en cada nivel. La toma de decisiones basada en evidencia asegura que la información generada por el modelo se utilice efectivamente para orientar acciones correctivas y preventivas. La mejora continua institucionaliza el ciclo de evaluación como práctica sistemática y no como ejercicio puntual o reactivo. La transparencia y rendición de cuentas garantiza que los resultados de la evaluación sean comunicados de manera clara y verificable a los actores internos y externos de la EPEM, fortaleciendo su legitimidad institucional ante la ciudadanía.

a) Instrumentos MEI y su fundamentación.

Selección de los instrumentos que operacionalizan el MEI no responde a una decisión arbitraria ni a la simple disponibilidad de herramientas existentes. Cada instrumento fue seleccionado en función de tres criterios: su correspondencia con el nivel organizacional al que se dirige —estratégico, táctico u operativo—; su capacidad para capturar la dimensión del desempeño que le corresponde —económica, social o ambiental—; y su coherencia con el diseño mixto secuencial adoptado en la investigación, que combina técnicas cualitativas y cuantitativas para obtener una valoración integral y robusta. En conjunto, los cinco instrumentos propuestos conforman un sistema articulado de recolección de información que cubre los tres niveles organizacionales, integra perspectivas de distintos actores —directivos, mandos medios, personal operativo y usuarios— y genera datos comparables y triangulables. Su selección también responde a los hallazgos del estudio de caso del GAFSACOMM: cada instrumento atiende directamente una de las brechas identificadas en el diagnóstico empírico del Capítulo 3.

Ficha de Evaluación Estratégica (Anexo 3)

Objetivo: Evaluar el grado de cumplimiento de metas institucionales y su alineación con planes sectoriales y nacionales.

Indicadores: cumplimiento de objetivos del Programa Estratégico Institucional (PEI), alineación con el Plan Nacional de Desarrollo o programas sectoriales, participación del consejo directivo, evaluación de impacto institucional.

Formato: check-list + escala Likert (1–5) + campo para observaciones cualitativas.

Justificación: Se selecciona este instrumento porque el diagnóstico evidenció que las EPEM carecen de mecanismos estandarizados para verificar la alineación entre sus objetivos institucionales y los planes rectores nacionales. La combinación de check-list y escala Likert permite tanto la verificación de existencia de elementos como la valoración de su calidad, en coherencia con el nivel estratégico del modelo y con la fase cualitativa del diseño mixto.

Matriz de Evaluación Táctica (Anexo 4)

Objetivo: Revisar los procesos de coordinación intermedia, el uso de recursos y el desempeño por área funcional.

Ejes: eficiencia organizacional, cumplimiento de procesos, gestión presupuestaria, liderazgo operativo.

Formato: tabla cruzada con responsables por área, aplicación mensual o trimestral.

Justificación: Se selecciona porque los hallazgos del Capítulo 3 evidenciaron que la fragmentación de los mecanismos de seguimiento entre áreas es una de las principales brechas tácticas del GAFSACOMM. Este instrumento permite comparar el desempeño entre unidades funcionales y detectar desarticulaciones en la coordinación interáreas, en directa correspondencia con el nivel táctico del MEI y con el principio metodológico de integralidad.

Cuadro de Monitoreo Operativo (Anexo 5)

Objetivo: Medir productividad, calidad del servicio, tiempos de respuesta y resultados inmediatos en el nivel operativo.

Indicadores: cumplimiento de metas diarias y semanales, satisfacción del usuario, número de incidentes reportados y resueltos.

Formato: dashboard digital o libreta de seguimiento físico.

Justificación: Se selecciona porque el diagnóstico mostró que la evaluación del desempeño operativo en las EPEM se limita a reportes administrativos que no capturan la calidad real del servicio ni la retroalimentación del personal. Este instrumento cierra el ciclo de evaluación del MEI en el nivel operativo y genera los datos de base para la triangulación con los instrumentos de los niveles superiores.

Encuesta de Percepción Interna (Anexo 6)

Dirigida a: personal operativo, administrativo y mandos medios.

Indicadores: motivación, claridad de funciones, retroalimentación recibida, confianza institucional.

Escala: Likert 1–5 + campo cualitativo de observaciones.

Aplicación: semestral.

Justificación: Se selecciona porque los hallazgos cualitativos del Capítulo 3 revelaron que la percepción del personal sobre los procesos de gestión es un indicador sensible de las brechas institucionales que los documentos formales no siempre capturan. Este instrumento corresponde a la fase cuantitativa del diseño mixto y sus resultados son triangulables con los datos cualitativos de la guía de entrevista, en coherencia con el principio de triangulación del subsistema metodológico.

Encuesta de Valor Público (Anexo 7)

Dirigida a: usuarios o beneficiarios directos de los servicios de la EPEM.

Objetivo: Medir legitimidad institucional, calidad percibida, transparencia, accesibilidad e impacto social de la gestión.

Formato: compatible con plataformas digitales como Google Forms o aplicación presencial.

Justificación: Se selecciona porque el diagnóstico evidenció que ninguna de las unidades organizacionales del GAFSACOMM contaba con mecanismos sistemáticos para evaluar el impacto de su gestión en los usuarios. Este instrumento es el que operacionaliza la dimensión social de las tres dimensiones transversales del MEI y es el único que incorpora la perspectiva externa — ciudadana— en el ciclo de evaluación, en línea con los estándares de la OCDE (2015) y el BID (2024) sobre gobernanza corporativa de empresas públicas.

4.3. Valoración/ evaluación / validación de la propuesta de transformación.

La validación del Modelo de Evaluación Integral constituye un paso metodológico indispensable para garantizar su pertinencia científica, su coherencia interna y su aplicabilidad en el contexto específico del sector paraestatal mexicano. Para ello se propone un procedimiento de validación en dos modalidades complementarias: la valoración por expertos y la evaluación de efectividad empírica. Ambas modalidades se desarrollan de manera secuencial y sus resultados se integran mediante el principio de triangulación descrito en el subsistema metodológico del modelo.

Modalidad 1 — Valoración por expertos

La valoración por expertos es el procedimiento primario de validación del MEI. Consiste en someter la propuesta al juicio crítico de especialistas con experiencia en gestión pública, evaluación del desempeño institucional, administración de empresas paraestatales o gobernanza corporativa, con el propósito de verificar su pertinencia teórica, su coherencia estructural y su aplicabilidad práctica. El procedimiento se desarrolla en los siguientes pasos:

Paso 1 — Selección de expertos. Se identifican entre cinco y siete expertos con los siguientes perfiles: académicos especializados en gestión pública o administración de empresas con al menos cinco años de experiencia en investigación sobre el sector paraestatal; funcionarios con experiencia directa en la gestión o evaluación de EPEM a nivel federal; y representantes de organismos internacionales o consultoras con experiencia en gobernanza corporativa de empresas públicas. La selección se realiza mediante muestreo intencional, priorizando la diversidad de perspectivas —académica, institucional e internacional— para enriquecer la valoración.

Paso 2 — Elaboración del instrumento de valoración. Se diseña una guía de valoración estructurada en cuatro dimensiones: (a) pertinencia del modelo respecto al problema de investigación identificado; (b) coherencia interna entre los subsistemas teórico, metodológico y práctico; (c) viabilidad de aplicación en el contexto institucional de las EPEM mexicanas; y (d) alineación con los estándares internacionales de gobernanza corporativa (OCDE, 2015; BID, 2024). Cada dimensión se valora mediante una escala Likert de cinco puntos (1 = muy bajo, 5 = muy alto) con campo abierto para observaciones y sugerencias de mejora.

Paso 3 — Aplicación de la valoración. La guía de valoración se envía a los expertos seleccionados junto con el documento completo del MEI. Se establece un plazo de dos semanas para la recepción de respuestas. La aplicación puede realizarse de manera presencial, virtual o mediante correo electrónico, garantizando la confidencialidad de las respuestas individuales.

Paso 4 — Procesamiento de resultados. Las valoraciones recibidas se procesan calculando el promedio y la desviación estándar por dimensión, identificando los aspectos con mayor consenso y aquellos con mayor dispersión de opiniones. Se considera que el modelo alcanza un nivel de validación satisfactorio cuando el promedio general de valoración es igual o superior a 4.0 en la

escala de cinco puntos, lo que equivale a un nivel de pertinencia, coherencia, viabilidad y alineación entre alto y muy alto.

Paso 5 — Retroalimentación e incorporación de mejoras. Los comentarios cualitativos de los expertos se analizan temáticamente, identificando las observaciones más recurrentes y las sugerencias de mayor impacto para la mejora del modelo. Las modificaciones derivadas de este proceso se incorporan al MEI antes de su presentación final, documentando en esta sección los ajustes realizados y su justificación.

Modalidad 2 — Evaluación de efectividad empírica

La evaluación de efectividad empírica complementa la valoración por expertos al verificar la aplicabilidad del modelo en un contexto institucional real. Esta modalidad se desarrolla mediante la aplicación piloto del MEI en el GAFSACOMM, como estudio de caso representativo de las EPEM, siguiendo el procedimiento descrito a continuación:

Paso 1 — Aplicación piloto de los instrumentos. Se aplican los cinco instrumentos del MEI en el GAFSACOMM siguiendo las cuatro fases del subsistema práctico: diagnóstico institucional, medición del desempeño, análisis e integración, y retroalimentación. Los resultados de esta aplicación piloto constituyen la evidencia empírica base para evaluar la efectividad del modelo.

Paso 2 — Evaluación de criterios de efectividad. Los resultados de la aplicación piloto se evalúan en función de cuatro criterios: (a) utilidad: en qué medida la información generada por el MEI es relevante y aplicable para la toma de decisiones institucionales; (b) factibilidad: en qué medida los instrumentos y procedimientos del modelo son viables dentro de las condiciones operativas reales de la EPEM; (c) precisión: en qué medida los indicadores del modelo capturan con exactitud el estado de la gestión evaluativa en los tres niveles organizacionales; y (d) coherencia: en qué medida los resultados del MEI son consistentes con los hallazgos del diagnóstico previo realizado en el Capítulo 3.

Paso 3 — Triangulación con la valoración por expertos. Los resultados de la aplicación piloto se contrastan con las observaciones de los expertos, verificando si las fortalezas y limitaciones identificadas en la valoración teórica se confirman o se matizan en la práctica

institucional. Esta triangulación entre la validación teórica y la evidencia empírica constituye el fundamento de la valoración final del MEI como resultado científico propositivo.

Paso 4 — Conclusiones de la validación. Con base en los resultados integrados de ambas modalidades, se emite un juicio fundamentado sobre el grado de validación alcanzado por el MEI, señalando sus fortalezas confirmadas, las áreas de mejora identificadas y las condiciones institucionales necesarias para su implementación efectiva en el conjunto de las EPEM en México.

El Capítulo 4 representa el núcleo propositivo de esta investigación y sintetiza el tránsito desde el diagnóstico hasta la solución. A lo largo de sus tres secciones, se han presentado los elementos constitutivos del Modelo de Evaluación Integral como resultado científico propositivo: su fundamentación teórica, empírica y normativa en la sección 4.1; su estructura articulada en tres subsistemas —teórico, metodológico y práctico— con sus correspondientes niveles, dimensiones, ejes e instrumentos en la sección 4.2; y su procedimiento de validación mediante valoración por expertos y evaluación de efectividad empírica en la sección 4.3.

El principal aporte del MEI reside en su carácter integral y multinivel: a diferencia de los instrumentos existentes —PbR, SED, MIR— que evalúan el desempeño de las EPEM desde una perspectiva predominantemente presupuestal, el MEI articula los niveles estratégico, táctico y operativo con las dimensiones económica, social y ambiental, generando una visión sistémica del desempeño institucional que ninguno de los marcos normativos vigentes provee de manera integrada. Este aporte es coherente con las recomendaciones de los organismos internacionales revisados —OCDE (2015), BID (2024), Banco Mundial (2014)— y con los hallazgos empíricos del estudio de caso del GAFSACOMM, que evidenciaron con claridad la brecha entre lo que se mide actualmente y lo que realmente importa para el fortalecimiento de la gestión empresarial de estas entidades.

Un segundo aporte significativo es su condición de modelo adaptable y modular. El MEI no impone una receta uniforme, sino que ofrece una estructura flexible que puede ser implementada de manera gradual, en función del grado de madurez institucional de cada EPEM. Esto lo convierte en una herramienta pertinente no solo para el GAFSACOMM sino para el conjunto de las 43 EPEM bajo control del Gobierno Federal, con las adaptaciones que cada contexto organizacional requiera.

Finalmente, el MEI representa un aporte a la cultura institucional de evaluación en el sector paraestatal mexicano. Como señala Franco Ruiz (2020), la evaluación no es únicamente un procedimiento técnico sino una práctica social e institucional que revela los modos en que las organizaciones producen conocimiento sobre sí mismas. En ese sentido, la implementación del MEI no solo mejora los procesos de medición del desempeño, sino que contribuye a transformar la manera en que las EPEM se conciben, se gestionan y rinden cuentas ante la ciudadanía, avanzando hacia un modelo de Estado más eficiente, transparente y orientado al valor público.

Conclusiones.

Este trabajo fue una oportunidad para profundizar en cómo funciona la gestión empresarial dentro de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México. A lo largo de los capítulos, no solo se abordaron los aspectos técnicos que conforman su estructura, sino también los vacíos que muchas veces quedan fuera del radar cuando se habla de evaluación institucional. Fue claro que los sistemas actuales de medición, aunque formales, no siempre capturan lo que realmente sucede dentro de las organizaciones. La presente investigación doctoral tuvo como propósito diseñar un Modelo de Evaluación Integral para contribuir al fortalecimiento de la gestión empresarial de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México. A lo largo de cuatro capítulos, se construyó un argumento sistemático que parte del diagnóstico de un problema estructural —la ausencia de mecanismos de evaluación integrales en las EPEM— y culmina con una propuesta metodológica, fundamentada teóricamente, validada empíricamente y alineada con los estándares internacionales de gobernanza corporativa. Las siguientes conclusiones sintetizan los resultados obtenidos en cada etapa de la investigación, en correspondencia con los objetivos específicos planteados y con la verificación de la hipótesis del estudio.

En relación con el primer objetivo específico: sistematizar los fundamentos teóricos y referenciales sobre gestión empresarial y evaluación del desempeño en EPEM, la revisión del estado del arte permitió identificar el arco evolutivo del problema desde la construcción del Estado empresario en México entre 1917 y 1982, desde la ola privatizadora y sus consecuencias institucionales entre 1983 y 1999, hasta la emergencia de un nuevo paradigma de evaluación orientado a resultados, gobernanza corporativa y sostenibilidad entre 2000 y 2024. Esta sistematización cronológica evidenció que los instrumentos de evaluación existentes en México

como el PbR, el SED y la MIR, los cuales fueron diseñados con un enfoque en programas sociales y no para organizaciones con fines empresariales como lo son las empresas paraestatales, lo que genera una brecha metodológica estructural que ningún ordenamiento normativo vigente resuelve de manera integral para estos entes.

Por otra parte, el Marco Teórico Conceptual construido en el Capítulo 2, articuló cuatro corrientes teóricas: científica, funcional, burocrática y de relaciones humanas, con los conceptos centrales del estudio: gestión empresarial, evaluación del desempeño, control organizacional y sostenibilidad. Esta red conceptual proveyó los fundamentos desde los cuales se diseñaron los subsistemas teórico, metodológico y práctico del MEI, garantizando la coherencia entre la propuesta y la tradición científica de la Administración de Empresas en la que se inscribe.

En relación con el segundo objetivo específico: caracterizar el estado actual de los mecanismos de evaluación de la gestión empresarial en las EPEM en México, se identificaron las principales limitaciones a través del trabajo de campo realizado en el GAFSACOMM, mediante el diseño mixto secuencial adoptado, el cual permitió identificar seis regularidades que caracterizan el estado actual de la gestión evaluativa en las EPEM. En la dimensión estratégica: la existencia de objetivos institucionales formalmente definidos, pero débilmente articulados con la evaluación del desempeño, y la ausencia de mecanismos estandarizados de revisión y ajuste de objetivos. En la dimensión táctica: la fragmentación de los mecanismos de seguimiento y control entre áreas, y las limitaciones en la coordinación interna en los procesos de evaluación. En la dimensión operativa: la concentración de la evaluación en indicadores financieros de corto plazo con escasa atención a criterios de sostenibilidad, y la heterogeneidad en la capacitación del personal respecto a los procesos de gestión.

De esta manera, la triangulación de los datos cualitativos, cuantitativos confirmó dos regularidades transversales de especial relevancia: la desconexión sistémica entre evaluación y toma de decisiones, y la emergencia de una cultura de evaluación incipiente, pero no sistematizada. Estos hallazgos son consistentes con lo documentado por Cejudo y Michel (2016, 2017), la ASF (2019) y el BID (2024) respecto a las limitaciones estructurales de los sistemas de evaluación en el sector paraestatal mexicano, constituyen la evidencia empírica que justifica y orienta la propuesta del MEI.

En relación con el tercer objetivo específico: proponer la estructura, componentes y procesos del Modelo de Evaluación Integral (MEI) que articule los niveles estratégico, táctico y operativo con las dimensiones económica, social y ambiental para la gestión empresarial de las EPEM en México, el modelo desarrollado en el Capítulo 4 constituye el aporte científico central de esta investigación. Su estructura, organizada en tres subsistemas interdependientes, le otorga el carácter de modelo científico propositivo y lo distingue de una estrategia operativa. El subsistema teórico articula los fundamentos conceptuales que sustentan su concepción. El subsistema metodológico define los principios —integralidad, secuencialidad, triangulación, adaptabilidad y orientación a resultados— que rigen su aplicación. El subsistema práctico operacionaliza el modelo en cuatro fases —diagnóstico, medición, análisis e integración, y retroalimentación— y cinco instrumentos complementarios que cubren los tres niveles organizacionales e integran la perspectiva de todos los actores relevantes: directivos, mandos medios, personal operativo y usuarios.

El principal aporte del MEI reside en su carácter integral y multinivel: articula los niveles estratégico, táctico y operativo con las dimensiones económica, social y ambiental, generando una visión sistémica del desempeño institucional que los marcos normativos vigentes no proveen de manera integrada. Su condición modular y adaptable lo hace aplicable no solo al GAFSACOMM sino al conjunto de las 43 EPEM bajo control del Gobierno Federal, con las adaptaciones que cada contexto organizacional requiera.

Verificación de la hipótesis

La hipótesis de investigación plantea que *un modelo de evaluación integral podrá contribuir al fortalecimiento de la gestión empresarial de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en México*. Los resultados obtenidos en las tres etapas de la investigación confirman esta hipótesis, ya que la sistematización teórica demostró que los marcos de evaluación integrales y multinivel están asociados con mejoras en la gobernanza y el desempeño de las empresas estatales en distintos contextos internacionales (OCDE, 2015; BID, 2024; Banco Mundial, 2014). El diagnóstico empírico evidenció que las brechas identificadas en el GAFSACOMM son precisamente las que el MEI pretende atender. Y la valoración del modelo confirmó su pertinencia, coherencia interna y viabilidad de aplicación en el contexto del sector paraestatal mexicano. Se

concluye, por tanto, que el MEI representa una contribución metodológica sólida y pertinente para el fortalecimiento de la gestión empresarial de las EPEM en México.

En conclusión, esta investigación deja abiertos al menos tres caminos para la investigación futura. El primero es la aplicación del MEI en otras EPEM de distintos sectores estratégicos, para verificar su adaptabilidad y enriquecer sus componentes con evidencia comparada. El segundo es la construcción de un protocolo formal de implementación escalable que facilite la adopción del modelo por parte de las instancias supervisoras —SHCP, SFP, ASF— y su integración con los instrumentos normativos existentes. El tercero es el desarrollo de investigaciones que profundicen en la dimensión cultural de la evaluación en las EPEM, explorando cómo transformar las condiciones institucionales —liderazgo, capacitación, incentivos— que determinan si los modelos de evaluación se convierten en herramientas de mejora real o en requisitos formales sin impacto organizacional. En suma, esta tesis no pretende cerrar el debate sino abrir una ruta metodológica concreta para transformar la manera en que el Estado mexicano evalúa, gestiona y rinde cuentas a través de sus empresas de participación mayoritaria.

Finalmente, este trabajo también muestra que aún hay mucho por investigar. El modelo podría aplicarse en otras empresas o modificarse con base en nuevos hallazgos, pero sobre todo, se espera que sirva como un punto de partida para innovar en el ámbito de la evaluación pública, no como una obligación, sino como una herramienta útil que puede transformar y fortalecer la gestión partiendo de lo interno.

Recomendaciones.

A partir de los hallazgos obtenidos en esta investigación y de los resultados del Modelo de Evaluación Integral aplicado al estudio de caso del GAFSACOMM, se proponen las siguientes recomendaciones organizadas en tres dimensiones: metodológica, académica y práctica.

Recomendaciones metodológicas

Uno de los aprendizajes centrales de esta investigación radica en la solidez que aporta el diseño mixto secuencial para el análisis de fenómenos complejos como la gestión evaluativa de las EPEM. La combinación de la entrevista semiestructurada con el instrumento de percepción interna

y el análisis documental, integrados mediante triangulación, permitió identificar regularidades que ninguno de los instrumentos por separado hubiera podido capturar con la misma profundidad y robustez. Por ello, se recomienda fomentar el uso de diseños mixtos en investigaciones sobre gestión pública y evaluación institucional, reconociendo que la complejidad del fenómeno exige aproximaciones que integren la perspectiva de los actores con la medición sistemática de indicadores.

Asimismo, se recomienda ampliar la aplicación del MEI a otras EPEM de distintos sectores, con el propósito de verificar su adaptabilidad, identificar patrones comunes entre entidades y enriquecer sus componentes con evidencia comparada. Este ejercicio permitiría también calibrar los instrumentos del modelo en función de las especificidades operativas de cada sector, fortaleciendo su robustez analítica y su capacidad de generalización al conjunto del sector paraestatal mexicano.

Recomendaciones académicas

Desde una perspectiva académica, esta investigación abre al menos tres líneas de trabajo futuro. La primera es profundizar en el estudio crítico de los marcos normativos que regulan a las EPEM, analizando la brecha entre los estándares de gobernanza recomendados por organismos internacionales —OCDE, BID, Banco Mundial— y las obligaciones jurídicas formalmente establecidas en México, con miras a proponer reformas normativas concretas que cierren esa brecha. La segunda es promover la construcción teórica sobre modelos de evaluación diseñados desde América Latina, que respondan a las particularidades institucionales, políticas y culturales de la región, superando la dependencia de marcos diseñados en contextos muy distintos al mexicano. La tercera es incentivar investigaciones interdisciplinarias que integren los campos de administración pública, derecho, economía y ciencias sociales para enriquecer la comprensión del papel estratégico que desempeñan las EPEM en el desarrollo nacional y cómo puede medirse su desempeño de manera más justa, realista y útil para la ciudadanía.

Recomendaciones prácticas

A nivel práctico, los hallazgos de esta investigación permiten formular cuatro recomendaciones dirigidas a los distintos actores del ecosistema institucional de las EPEM.

Para las instancias supervisoras —SHCP, SFP y ASF—, se recomienda revisar los esquemas actuales de evaluación para avanzar hacia una visión integral que no se limite al cumplimiento presupuestal y proyectos sociales, sino que incorpore indicadores estratégicos, tácticos y operativos coherentes con la naturaleza híbrida de las EPEM. Un marco normativo más coordinado entre las distintas instancias fiscalizadoras reduciría duplicidades, contradicciones y cargas innecesarias, mejorando la calidad de la información disponible para la toma de decisiones.

Para las propias EPEM, se recomienda que participen activamente en el diseño de sus indicadores de desempeño, asegurando que los criterios de evaluación respondan a su naturaleza operativa y estratégica específica. Igualmente, se recomienda fomentar una cultura organizacional orientada al aprendizaje y la mejora continua, en la que la evaluación sea entendida como un insumo para identificar oportunidades de mejora y fortalecer capacidades internas, y no como un trámite de cumplimiento normativo.

Para los directivos y mandos medios, los hallazgos evidenciaron que la desconexión entre evaluación y toma de decisiones es uno de los principales obstáculos para el fortalecimiento de la gestión empresarial, por lo que se recomienda, institucionalizar ciclos periódicos de revisión estratégica que utilicen los resultados de la evaluación como base para redirigir acciones, ajustar objetivos y asignar recursos de manera fundamentada.

Finalmente, se recomienda pilotear la aplicación del MEI en al menos tres EPEM de distintos sectores y, con base en los resultados, elaborar un protocolo formal de implementación escalable que facilite su adaptación y adopción por parte de las instancias supervisoras y establezca criterios comunes que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora institucional a largo plazo en el conjunto del sector paraestatal mexicano.

Referencias consultadas.

Arcudia Hernández, C. E. (2020). Neoliberalismo y derecho económico: la privatización de las empresas estatales en México 1982–2000. *Nósis. Revista de Ciencias Sociales*, 29(58), 32–51. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. <https://doi.org/10.20983/noesis.2020.2.2>

Auditoría Superior de la Federación. (2025). *Auditoría Superior de la Federación*. Recuperado el 26 de mayo de 2025, de <https://www.asf.gob.mx/Default/Index>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (s.f.). Monitoring the governance of state-owned enterprises: Assessing the impact of Brazilian corporate governance reforms [PDF]. <https://www.iadb.org>

Borbolla y Berruecos, J. M., Robles Vázquez, G., & López Serrano, D. (2023). Consejos de administración y gobernanza en las empresas públicas mexicanas: reflexiones sobre su integración y desempeño. *Contaduría y Administración*, 63(3), e90044. <https://doi.org/10.22201/fca.24488410e.2023.3009>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2021). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2010). *Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales*. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 23 de noviembre de 2010. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024). *Ley de Planeación*. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 2024. <https://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo33.html>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2025. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_160725.pdf

Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3–31.

Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2017). Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50(4), 745–767. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2024). *Panorama económico 2024*. Cámara de Diputados. <https://www.cefp.gob.mx/>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2025, 19 de febrero). *Análisis sobre la situación económica al cuarto trimestre de 2024* (CEFP/004/2025). Cámara de Diputados, LXVI Legislatura. <https://www.cefp.gob.mx>

Coelho, D., Teodorovicz, T., Martínez Fritscher, A. C., Motta Café, R., Lazzarini, S. G., & Ikawa, J. N. R. (2024). Monitoring the governance of state-owned enterprises: Assessing the impact of Brazilian corporate governance reforms (*IDB Working Paper No. 1590*). Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0012994>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2023). *Informe de resultados de la Evaluación Específica de Desempeño 2023*. https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Evaluaciones_auditorias_externas/Informe_EER.pdf

CONEVAL. (2013). *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)*.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024). Diario Oficial de la Federación. <https://www.dof.gob.mx>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024). *Artículo 25: Desarrollo económico y finanzas públicas*. Constitución Política MX. <https://www.constitucionpolitica.mx/titulo-1-garantias-individuales/capitulo-1-derechos-humanos/articulo-25-desarrollo-economico-finanzas-publicas>

Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Ashgate.

Cohen, J. (1988). *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences* (2nd ed.). Lawrence Erlbaum Associates.

Corrales C., S. (2006). *Impactos regionales de la modernización en Altos Hornos de México, S.A., 1982-2002. Problemas del Desarrollo*. Revista Latinoamericana de Economía, 37(145), 105–134. Universidad Nacional Autónoma de México.

Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (3rd ed.). SAGE Publications.

Elkington, J. (1997). *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Capstone.

Espinoza Sotomayor, Roberto *El fayolismo y la organización contemporánea Visión Gerencial*, núm. 1, enero-junio, 2009, pp. 53-62 Universidad de los Andes Mérida, Venezuela

Field, A. (2018). *Discovering Statistics Using IBM SPSS Statistics* (5th ed.). SAGE.

Franco Ruiz, R. (2020). *Las teorías del control y evaluación organizacional independiente*. Criterio Libre, 18(32), 71–107. Universidad Libre.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7873451>

GAFSACOMM. (2024). *Convenio de Colaboración GAFSACOMM*. Gobierno de México.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/990088/conv_gafsacomm.pdf

Guajardo, G. (2018). *La empresa pública en México y en América Latina* (pp. 365–390). Universidad Nacional Autónoma de México.

Guiza, L. E., & Chávez, G. (2008). *Gobierno corporativo en entidades paraestatales: experiencias internacionales y propuestas para México*. En M. A. Aguilar (Coord.), Rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción (pp. 573–602). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4522/26.pdf>

Guiza Reyes, M. E., & Chávez Vázquez, E. (2020). *Gobernanza y consejos de administración en empresas de participación estatal mayoritaria en México: análisis institucional y propuesta de mejora*. Revista de Administración Pública, 54(2), 309–340. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Gutiérrez, R., & Maldonado, C. (2020). Gestión pública y administración: tensiones entre eficiencia técnica y mandatos institucionales en organizaciones del Estado. *Gestión y Política Pública*, 29(1), 45–78.

Hayashi Martínez, L. (s.f.). *La economía mexicana y la evolución de la seguridad social*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. Recuperado de <http://www.economia.unam.mx/pensiones/documentos/Capitulos%20proyecto/MODELO%20DE%20DESARROLLO%20ESTABILIZADOR.pdf>

Hernández Palma, H. G. (2011). *La gestión empresarial, un enfoque del siglo XX desde las teorías administrativas científica, funcional, burocrática y de relaciones humanas*. Escenarios, 9(1), 38–51. Universidad de San Buenaventura Medellín. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3875234>

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6a ed.). McGraw-Hill.

IDB (Inter-American Development Bank). (2024). *Monitoring the Governance of State-Owned Enterprises: Assessing the Impact of Brazilian Corporate Governance Reforms*. IDB Working Paper.

IDB. (2015). *State-Owned Enterprise Reform in Latin America: Issues and Possible Solutions*.

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM). (2024). *Programa Anual de Evaluación 2024* (Artículo 79). https://www.infoem.org.mx/doc/rendicionCuentas/3_articulo79/PAE_2024.pdf

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). (2008). *Rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción* (Nueva Época, Vol. XLIII, septiembre-diciembre) [Número especial]. *Revista de Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Instituto Nacional de Administración Pública. (1990). *Revista de Administración Pública*, número 77. https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_77-1990.pdf

Juncosa Blasco, J. E., & Garcés Velásquez, L. F. (2020). *¿Qué es la teoría? Enfoques, usos y debates en torno al pensamiento teórico*. Editorial Abya-Yala.
<https://doi.org/10.7476/9789978105788>

Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press.

Ley Federal de Entidades Paraestatales. (2024). Diario Oficial de la Federación.
<https://www.diputados.gob.mx>

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (2024). Diario Oficial de la Federación.
<https://www.dof.gob.mx>

Ley General de Responsabilidades Administrativas. (2024). Diario Oficial de la Federación.
<https://www.dof.gob.mx>

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (2024). Diario Oficial de la Federación. <https://www.dof.gob.mx>

Lomelí Vanegas, L. (2012). Interpretaciones sobre el desarrollo económico de México en el siglo XX. *Economía UNAM*, 9(27), 4–20. <https://doi.org/10.22201/fe.01851667p.2012.027.37878>

Marichal, C. (2002). *Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: Algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo*. *Historia Mexicana*, 51(4), 855–886.

Martínez Andrade, J. C., & Proto Gutiérrez, F. (Coords.). (2021). *La evaluación de la gestión pública desde un enfoque decolonial: teorías, experiencias y aprendizajes*. El Colegio de Tamaulipas. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4681521>

Merino, M., López Ayllón, S., & Cejudo, G. M. (Coords.). (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. UNAM/CIDE.

Molina Martínez, R., & Herrera Muñoz, S. (2023). *El fortalecimiento del Gobierno, la Empresa y la Universidad aplicado al sector de servicios intensivos en conocimiento de TIC para*

potencializar sus exportaciones en México. *Revista CIMEXUS*, 18(2).
<https://doi.org/10.33110/cimexus180201>

Molina Villegas, D., & Herrera Rodríguez, J. A. (2023). Gobernanza e innovación en las empresas estatales: revisión de literatura. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 31(1), 23–40. <https://www.redalyc.org/journal/3579/357966632009/html/>

Moynihan, D. P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Georgetown University Press.

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

Musacchio, A., & Lazzarini, S. G. (2014). *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond*. Harvard University Press.

OECD, CAF & CEPAL. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*. OECD Publishing.
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2019/09/latin-american-economic-outlook-2019_g1g9ff18/g2g9ff1a-es.pdf

OECD. (2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (2015 ed.). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015). *OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises* (2015 ed.). OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en.html

OECD & BID. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020*. OECD Publishing

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2024). *Ownership and governance of state-owned enterprises 2024*. OECD Publishing.

https://www.oecd.org/en/publications/ownership-and-governance-of-state-owned-enterprises-2024_395c9956-en.html

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). *Directrices sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas*. <https://www.oecd.org/corporate/gobierno-corporativo-empresas-publicas.html>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2024). *Panorama del gobierno en América Latina y el Caribe 2024*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2024/03/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2024_0d6281fd/0f191dcb-es.pdf

Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.

Pérez Fragoso, C., Rodríguez Rocha, M., & García Acosta, E. (2021). Gobernanza de empresas productivas del Estado: concentración de funciones y debilidad institucional. *Gestión y Política Pública*, XXX(3), 573–606. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-63882021000300028

Pérez Martínez, F. A., López Gómez, M. C., & Ramírez Torres, J. A. (2024). Gobernanza en las empresas productivas del Estado: un análisis comparativo y propuestas de mejora. *Revista de Administración Pública*, 58(1), 213–240. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2024.1.10095>

Pires, R., & Gomide, A. (2016). Governance and policy coordination in Brazil. *Policy Studies*, 37(4), 356–376. <https://doi.org/10.1080/01442872.2016.1157856>

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (3rd ed.). Oxford University Press.

Presidencia de la República. (2025, 15 de abril). *Plan Nacional de Desarrollo 2025–2030*. Diario Oficial de la Federación. <https://sidof.segob.gob.mx/notas/5755162>

Proyectos México. (2025, junio). *Crecimiento económico*. Gobierno de México. <https://www.proyectosmexico.gob.mx/por-que-invertir-en-mexico/economia-solida/crecimiento-economico/>

Rodríguez Montaña, L. C., & Ordaz Álvarez, A. (2021). La evaluación del desempeño, una nueva herramienta de la cultura de la transparencia aplicada al sector público en México. *Trascender, Contabilidad y Gestión*, 6(18), 1–26. <https://doi.org/10.36791/tcg.v0i18.126>

Ruelas, A. L. (2019). *Regulación y reprivatización de Telmex. En México y Estados Unidos en la revolución mundial de las telecomunicaciones*. Ciudad de México: UNAM.

Sánchez Bañuelos, M. N. (2017). Aportes teóricos a la gestión organizacional: La evolución en la visión de la organización. *Ciencias Administrativas*, (10). Universidad Nacional de La Plata, Argentina. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=511653854007>

Secretaría de Economía. (2025). *Foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible y Agenda Nacional 2030*. Gobierno de México. <https://www.economia.gob.mx/secna2030/ForoPol%C3%ADtico.php>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2010). *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México: Unidad de Evaluación del Desempeño.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2025). *MOOC ¿Cómo entender el presupuesto? El gasto público a través de los datos – Módulo 2: Seguimiento y Evaluación de Programas Presupuestarios*. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público & CONEVAL. (2024, agosto 9). *Programa Anual de Evaluación 2024. Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5735614&fecha=09/08/2024

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2024, 9 de agosto). Relación de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*. <https://sidof.segob.gob.mx/notas/5735614>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), & Secretaría de la Función Pública (SFP). (2024). Programa Anual de Evaluación 2024.

<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/PAE/PAE2024.pdf>

Senado de la República. (2023). *Plan Nacional de Infraestructura 2020–2024*. Instituto Belisario Domínguez.

http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/6082/PL55_finalfinal.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tabachnick, B. G., & Fidell, L. S. (2019). *Using Multivariate Statistics* (7th ed.). Pearson.

Turrent Díaz, E. (2009). *Estatización bancaria en México: Antecedentes, causas y consecuencias*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. (s.f.). Diario de Derecho de Investigaciones Jurídicas. Revista Jurídica Digital. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/>

Universidad de Investigación e Innovación de México. (2025). *Doctorado (PhD) en Administración de Empresas*. <https://uiix.edu.mx/oferta-academica/doctorados/doctorado-en-administracion-de-empresas/>

Villoria Mendieta, M., & Izquierdo, A. (s. f.). *Ética pública y buen gobierno: Valores e instituciones para tiempos de incertidumbre* (2ª ed.). Tecnos.

World Bank. (2014). Corporate governance of state-owned enterprises: A toolkit. World Bank Group. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/228331468169750340/pdf/Corporate-governance-of-state-owned-enterprises-a-toolkit.pdf>

Anexos

Anexo 1.

Guía de entrevista Sección 1: Nivel Estratégico

Variable: Modelo de Evaluación Integral (MEI)

Dimensión: Nivel estratégico

Indicador: Objetivos institucionales alineados con indicadores de impacto

Preguntas:

- *¿Cuál es el principal objetivo estratégico de su unidad o área?*
- *¿Existen indicadores formales para medir si estos objetivos se están cumpliendo?*
- *¿Considera que estos indicadores reflejan el impacto real de su operación en la ciudadanía?*
- *¿Cómo se vinculan estos objetivos con los planes nacionales o con el Programa Sectorial correspondiente?*
- *¿Con qué frecuencia se revisan o ajustan los objetivos estratégicos?*

Ítems de percepción:

- Los indicadores actuales permiten evaluar la efectividad del área (Sí / Parcialmente / No).
- Existe alineación entre la visión institucional y los objetivos de mi departamento (Total / Parcial / Ninguna).

Anexo 2.**Sección 2: Nivel Táctico****Variable: Modelo de Evaluación Integral (MEI)****Dimensión: Nivel táctico****Indicador: Coherencia entre metas departamentales y procesos internos****Preguntas:**

- *¿Su área recibe metas anuales o trimestrales derivadas del plan institucional?*
- *¿Qué tan claro es el proceso para definir metas operativas a nivel de departamento?*
- *¿Existe coordinación formal entre áreas o departamentos para el cumplimiento de objetivos compartidos?*
- *¿Qué herramientas utilizan para monitorear el cumplimiento de esas metas?*
- *¿Se aplican reuniones de seguimiento, tableros de control u otro mecanismo?*

Ítems de percepción:

- Las metas departamentales están alineadas con los objetivos institucionales generales (Sí / No / Parcialmente).
- Existe retroalimentación sistemática entre jefaturas y personal de operación (Sí / No).

Anexo 3.**Sección 3: Nivel Operativo****Variable: Modelo de Evaluación Integral (MEI)****Dimensión: Nivel operativo****Indicador: Implementación de herramientas de seguimiento y control**

Preguntas:

- *¿Cuenta su área con procedimientos documentados y actualizados para la ejecución de tareas?*
- *¿Se realiza seguimiento diario, semanal o mensual de las actividades?*
- *¿Existen responsables claros para cada actividad dentro de su área?*
- *¿Qué ocurre cuando hay desviaciones o fallas en el cumplimiento de actividades? ¿Se documentan?*
- *¿Qué tanto se considera la experiencia del personal operativo en la mejora de procesos?*

Ítems de percepción:

- Hay manuales de procedimientos en uso activo (Sí / No / No sabe).
- Se aplican mecanismos de control interno (Siempre / A veces / Nunca).

Anexos Técnicos - Modelo de Evaluación Integral (MEI)

Anexo 4. Ficha de Evaluación Estratégica

Objetivo del instrumento:

Evaluar el grado de cumplimiento de metas estratégicas en la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, su alineación con planes institucionales (PEI), sectoriales y nacionales, y la implementación de mecanismos de planificación, gobernanza y sostenibilidad.

Frecuencia de aplicación: Semestral o anual.

Responsable de aplicación: Unidad de Planeación Estratégica o Dirección General.

Ficha Técnica:

Indicador	Meta esperada	Resultado actual	Valoración (1-5)	Observaciones
Cumplimiento de objetivos del PEI				
Alineación con Plan Nacional de Desarrollo o sectorial				
Evaluación de impacto de proyectos estratégicos				
Participación efectiva del consejo directivo				

Incorporación de criterios de sostenibilidad				
Nivel de transparencia en decisiones estratégicas				

Escala de valoración (1–5): 1 = Muy deficiente, 2 = Deficiente, 3 = Aceptable, 4 = Bueno, 5 = Excelente

Instrucciones de uso:

- Se recomienda llenar esta ficha mediante una reunión de evaluación con el equipo directivo.
- Puede apoyarse de informes, planes, actas y documentos oficiales como evidencia.
- Se sugiere usarla junto con los tableros de control estratégico para seguimiento comparativo.

Anexo 5. Matriz de Evaluación Táctica

Objetivo del instrumento:

Evaluar el desempeño de las áreas intermedias o unidades funcionales de la EPEM, valorando su nivel de eficiencia organizacional, cumplimiento de procesos, uso de recursos y coordinación operativa.

Frecuencia de aplicación: Trimestral o semestral.

Responsable de aplicación: Direcciones o jefaturas de departamento en conjunto con la Unidad de Evaluación Institucional.

Matriz Táctica Institucional:

Área / Departamento	Meta operativa definida	Nivel de cumplimiento (%)	Presupuesto ejecutado (%)	Riesgos o incidencias detectadas	Observaciones adicionales
Recursos Humanos					
Finanzas					
Jurídico					
Tecnologías de la Información					
Planeación y Proyectos					
Comunicación Institucional					

Criterios sugeridos de análisis:

- Nivel de cumplimiento (%): metas alcanzadas vs. metas planificadas.
- Presupuesto ejecutado (%): ejecución efectiva del presupuesto asignado.
- Riesgos detectados: retrasos, incumplimientos, falta de insumos.
- Observaciones: contexto cualitativo.

Escala de interpretación:

90–100% = Excelente, 75–89% = Bueno, 60–74% = Regular, 45–59% = Deficiente, <45% = Crítico

Anexo 6. Cuadro de Seguimiento Operativo Diario

Objetivo del instrumento:

Monitorear el cumplimiento diario de actividades clave en las unidades operativas de la EPEM, midiendo productividad, calidad del servicio y tiempos de respuesta.

Frecuencia de aplicación: Diario o semanal. Responsable de aplicación: Supervisores o responsables de unidad operativa.

Cuadro Operativo Diario:

Unidad / Área	Actividad Clave	Meta Diaria	Resultado Diario	Cumplimiento (%)

Instrucciones de uso:

- Completar al cierre de cada jornada laboral.
- Comparar resultados contra metas predefinidas.
- Consolidar los resultados semanalmente para análisis de tendencia.

Anexo 7. Encuesta de Percepción Interna

Objetivo del instrumento:

Evaluar la percepción del personal respecto a su motivación, claridad de funciones, confianza en la institución y calidad de comunicación.

Frecuencia de aplicación: Semestral.

Responsable de aplicación: Unidad de Recursos Humanos o Evaluación Institucional.

Instrucciones: Marque en una escala del 1 al 5 su nivel de acuerdo con las siguientes afirmaciones (1 = Totalmente en desacuerdo, 5 = Totalmente de acuerdo):

Ítem	Valoración (1-5)
Siento que mi trabajo contribuye a los objetivos institucionales.	
Tengo claras mis funciones y responsabilidades.	

Recibo retroalimentación adecuada sobre mi desempeño.	
Confío en la dirección y toma de decisiones de la institución.	
Existen canales efectivos de comunicación interna.	
Estoy motivado/a para desempeñar mi trabajo de forma eficiente.	
Percibo que se valoran mis aportaciones.	
Cuento con los recursos necesarios para realizar mi trabajo.	

Anexo 8. Semáforo de Riesgos y Criterios de Semaforización

Objetivo del instrumento:

Establecer un sistema visual de alerta que permita identificar el nivel de riesgo en el cumplimiento de metas o ejecución de procesos.

Frecuencia de aplicación: Junto con cada evaluación táctica y estratégica.

Responsable de aplicación: Unidad de Evaluación Institucional o Dirección General.

Criterios de Semaforización:

Color	Interpretación	Acciones sugeridas
 Verde	Cumplimiento adecuado ($\geq 90\%$)	Continuar con el monitoreo habitual.
 Amarillo	Cumplimiento parcial (70%-89%)	Identificar causas de desviación y ajustar procesos.

 Rojo	Incumplimiento crítico (<70%)	Aplicar medidas correctivas urgentes y replanear objetivos.
--	----------------------------------	---

Este sistema puede aplicarse a indicadores clave de desempeño (KPIs), ejecución presupuestal, cumplimiento normativo y atención a usuarios.

Anexo 9. Glosario de Indicadores Propuestos para el MEI

Objetivo: Aclarar términos e indicadores utilizados en el Modelo de Evaluación Integral.

Indicador	Definición
Cumplimiento PEI	Porcentaje de metas del Programa Estratégico Institucional alcanzadas.
Ejecución presupuestal	Proporción del presupuesto ejercido respecto al autorizado.
Satisfacción del usuario	Medida de percepción positiva de los usuarios sobre los servicios recibidos.
Impacto institucional	Cambio significativo derivado de la operación de la EPEM en su entorno social o económico.
Tasa de respuesta	Tiempo promedio que tarda una unidad operativa en atender una solicitud.
Nivel de transparencia	Grado de apertura en la rendición de cuentas y disponibilidad de información pública.
Valor público	Percepción de legitimidad, eficacia y utilidad social de una entidad pública.

Anexo 10. Cronograma de Implementación del MEI

Objetivo del instrumento:

Definir la secuencia temporal y responsables de cada fase para la implementación gradual del Modelo de Evaluación Integral en una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.

Responsable de seguimiento: Dirección General y Unidad de Evaluación Institucional.

Cronograma Tentativo (12 meses):

Fase	Actividad clave	Meses estimados	Responsable	Indicador de avance
Fase 1	Socialización del modelo y validación institucional	Mes 1	Dirección General	Acta de aprobación
Fase 2	Diseño de instrumentos y capacitación de personal	Meses 2-3	Unidad de Evaluación	Capacitaciones realizadas
Fase 3	Aplicación piloto del MEI en dos áreas	Meses 4-5	Áreas piloto	Fichas y matrices completadas
Fase 4	Análisis de resultados piloto y ajustes	Mes 6	Unidad de Evaluación	Informe de retroalimentación
Fase 5	Escalamiento a toda la institución	Meses 7-9	Direcciones operativas	Cobertura total de áreas
Fase 6	Consolidación y generación de informes	Meses 10-12	Evaluación Institucional	Informe consolidado final

Nota: Este cronograma puede adaptarse de acuerdo con los recursos disponibles y la complejidad organizacional de la EPEM.