

REVISTA ELECTRÓNICA TRIMESTRAL
VOL. 10. NÚM. 1 (2026)

ISSN: 2594-0937

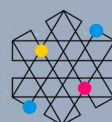
DEBATES SOBRE INNOVACIÓN

MEMORIAS ACADEMIA - DOCTORADO Y
SEMINARIO LALICS (RIO DE JANEIRO, 2025)
(VOLUMEN 1)



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Xochimilco



DMEGI

DEBATES SOBRE INNOVACIÓN. Volumen 10, Número 1, enero-marzo 2026, es una publicación trimestral de la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Producción Económica. Prolongación Canal de Miramontes 3855, Col. Ex-Hacienda San Juande Dios, Alcaldía Tlalpan, C.P.14387, Ciudad de México y Calzada del Hueso 1100, Col.Villa Quietud, Alcaldía Coyoacán, C.P.04960, Ciudad de México. Teléfono 55 54837200, ext.7279. Página electrónica de la revista <https://revistadebates.xoc.uam.mx/index.php/debinnovacion/issue/view/17> y dirección electrónica: noticiaslalics@gmail.com Editor responsable: Dra. Gabriela Dutrénit Bielous. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo de Título **No. 04-2022-101113015800-102. ISSN 2594-0937**, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Dra. Maribel García Barrientos y Dr. Guillermo Andrés Alpízar, Departamento de Producción Económica, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Unidad Xochimilco. Calzada del Hueso 1100, Col.Villa Quietud, Alcaldía Coyoacán, C.P. 04960, Ciudad de México. Fecha de última modificación: 17 de agosto de 2026. Tamaño del archivo: 3.5 MB Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

2. Liderazgos que innovan: mérito, confianza y vinculación directiva en la gestión pública colombiana

Luis Enrique Garcés Pedrozo
Universidad del Norte, Doctorado en Administración, Colombia
E-mail: legarces@uninorte.edu.co

1. Introducción

Innovar en el sector público no depende únicamente de adoptar tecnologías, expedir nuevas normas o crear programas de modernización. También depende de las personas que lideran las organizaciones, de la forma como llegaron a ocupar posiciones de dirección y de la legitimidad que sus equipos les reconocen para impulsar cambios. En contextos como el colombiano, esta pregunta adquiere una importancia especial, porque la profesionalización de la gestión pública convive con prácticas relacionales, políticas, personales y familiares que pueden influir en la conformación de los equipos directivos.

Este trabajo sobre el efecto de los criterios de vinculación en la gestión pública colombiana para la innovación parte de esa tensión. Teniendo como propósito principal comprender la relación que existe entre los criterios de vinculación de directivos, la percepción sobre su gestión por parte de sus equipos de trabajo y la propensión tienen por impulsar prácticas de innovación en el sector público. Por ello la pregunta de investigación consiste en entender: ¿qué relación existe entre los criterios de vinculación de directivos, la percepción sobre su gestión, liderazgo y la promoción de prácticas de innovación en instituciones públicas en Colombia?

La importancia de esta investigación se sostiene en dos ideas principales. La primera es que la innovación pública es necesaria para mejorar los procesos de gestión, responder a demandas ciudadanas, fortalecer la transparencia pública, distribuir mejor los recursos y generar valor. La segunda idea es que buena parte de la literatura sobre innovación pública se concentra en factores externos, normativos o institucionales, dejando espacio para ampliar la discusión teórica acerca de la manera como la vinculación de los líderes puede favorecer o limitar las condiciones internas para innovar.

El argumento de fondo no procura plantear una oposición tajante entre mérito y confianza. Es preciso reconocer que la confianza interpersonal puede otorgar margen de acción, respaldo y libertad para asumir riesgos. No obstante, también muestra que cuando los vínculos políticos, personales o familiares sustituyen la idoneidad técnica, la experiencia y las competencias profesionales, pueden erosionar la percepción del liderazgo y reducir la capacidad organizacional para promover escenarios innovadores. En esa tensión se ubica el aporte de este estudio, comprender cómo se relacionan los criterios de vinculación de directivos con la gestión, el liderazgo y la innovación percibida en entidades públicas tomando como unidad de análisis el contexto colombiano.

A continuación, se presentan los principales elementos conceptuales, metodológicos y empíricos de la investigación. Primero, se sintetiza la revisión de literatura que conecta innovación pública, equipos directivos y teoría del escalón superior (*Upper Echelon Theory*). Posteriormente

describe la metodología cuantitativa empleada con datos de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional (EDI). Posteriormente expone los principales resultados y sus implicaciones. Finalmente, plantea reflexiones para la gestión pública y para futuras investigaciones.

2. Revisión de la literatura realizada

La revisión de literatura se organiza alrededor de dos grandes campos: la innovación en las organizaciones y la innovación en el sector público. En el primer campo, la innovación se entiende como un fenómeno organizacional que no surge de manera aislada, sino como resultado de condiciones macro, meso y micro. A nivel macro es determinante el entorno institucional, condiciones gubernamentales, aspectos culturales, sociales, económicos y sectoriales, también la inversión en investigación y desarrollo y las condiciones de infraestructura, tecnología y formación. A nivel meso surgen como determinantes las estructuras organizacionales, los recursos disponibles, las capacidades dinámicas, el aprendizaje y la gestión del conocimiento, la comunicación, la cultura y las buenas prácticas. A nivel micro, se destaca la creatividad de los equipos, el liderazgo, el bienestar laboral, el clima de trabajo, factores como el compañerismo y la proyección profesional.

Esta mirada en múltiples niveles es relevante porque impide reducir la innovación pública a un asunto de tecnología o de proyectos individualizados, la innovación demanda condiciones institucionales, recursos, aprendizajes y culturas organizacionales que favorezcan la identificación de problemas, proponer soluciones y sostener una cultura apoyada en el cambio. Dentro de esas condiciones, la gestión aparece como un determinante, es decir, las decisiones de los líderes pueden habilitar o restringir la participación, la confianza, el aprendizaje y la experimentación en los entornos de trabajo.

La investigación incorpora la *Upper Echelons Theory*, propuesta por Hambrick y Mason (1984), como marco para comprender la influencia de los equipos directivos sobre las decisiones estratégicas y los resultados organizacionales. Esta teoría plantea que las organizaciones reflejan, en parte, las características, trayectorias y bases cognitivas de aquellos que las dirigen. Sin embargo, es conveniente advertir que esta perspectiva necesita una adaptación para América Latina, donde la profesionalización del ejercicio público convive con redes de confianza, lealtades políticas y vínculos personales y/o familiares.

En un contexto del sector público la innovación es importante puesto que se presenta como un medio para mejorar la prestación de servicios, fortalecer la legitimidad institucional y responder con mayor acierto a las demandas ciudadanas. No obstante, las organizaciones públicas suelen enfrentar barreras relacionadas con su tradicional rigidez burocrática, aversión al riesgo, presión política, restricciones en la destinación de recursos y culturas organizacionales poco abiertas para operar en una cultura de cambio. Por ello, el liderazgo directivo resulta de interés ya que es capaz de traducir reglas generales en prácticas concretas, abrir espacios para la participación y respaldar iniciativas de mejora.

La revisión de literatura también aborda la tensión entre la meritocracia y el clientelismo en la dirección pública. Los criterios profesionales o meritocráticos se asocian con formación académica, experiencia previa y competencias profesionales. Los criterios no profesionales o

relacionales se vinculan con redes personales, familiares, políticas o de amistad que pueden intervenir en las decisiones de vinculación. Entre ambos aparece una tercera categoría, los criterios mixtos, donde coexisten elementos técnicos y relacionales.

Este trabajo no desconoce que la confianza puede cumplir un papel organizacional positivo, esto quiere decir que un directivo que cuenta con respaldo político o personal puede tener mayor libertad para actuar, gestionar cambios y asumir riesgos. No obstante, la evidencia analizada respalda que, si la confianza se separa de la idoneidad técnica, pueden surgir efectos adversos sobre el desempeño, la legitimación del liderazgo y la disposición de los equipos a apoyar procesos innovadores. Por eso, este analiza empíricamente si los criterios de vinculación profesionales, no profesionales y mixtos se relacionan de manera diferente con la percepción del liderazgo y por consiguiente con el impulso a la innovación.

Partiendo de esta discusión, la investigación plantea tres hipótesis. La primera sostiene que la vinculación de directivos basada en criterios profesionales se asocia positivamente con una mejor percepción de la gestión y liderazgo del jefe inmediato y, por consiguiente, con mayor impulso de prácticas de innovación. La segunda plantea que los criterios no profesionales se asocian negativamente con esas percepciones. La tercera propone que los criterios mixtos pueden tener un efecto positivo moderado: menor que el de los criterios exclusivamente profesionales, pero superior al de los criterios predominantemente no profesionales.

3. Metodología

La investigación toma un enfoque cuantitativo, positivista e hipotético-deductivo. Su diseño es no experimental, transversal y de alcance correlacional-explicativo. En lugar de producir información primaria mediante entrevistas o encuestas propias, el estudio trabaja con datos secundarios provenientes de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional (EDI), elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

La EDI recoge percepciones de servidores públicos sobre el ambiente institucional, el desempeño de sus entidades, la gestión de sus jefes, el uso de tecnologías, la cultura organizacional, la transparencia, la rendición de cuentas y la promoción de innovación. Esta fuente resulta adecuada para el propósito de la tesis porque permite observar, con una base amplia y comparable, cómo los servidores públicos valoran tanto las condiciones organizacionales como las prácticas de liderazgo en entidades estatales. La base integrada de la investigación comprende los años 2021, 2022 y 2023, con 79.630 observaciones iniciales de servidores públicos pertenecientes a 201 organizaciones estatales del nivel nacional. El estudio trabaja con un conjunto amplio de variables, principalmente de naturaleza ordinal, y realiza un proceso de depuración, armonización y construcción de indicadores para hacer comparables las mediciones entre los años analizados.

La unidad de análisis principal son los servidores públicos encuestados. Sin embargo, la estructura de los datos permite reconocer que esos servidores están agrupados en entidades; lo anterior es particularmente importante dado que las percepciones individuales no son netamente independientes, quienes están vinculados a una misma organización pueden compartir algunos rasgos culturales, prácticas de gestión, prácticas internas o condiciones de trabajo. Es por ello que la investigación recurre a técnicas de análisis individual con modelos que reconocen la existencia de aspectos diferentes entre entidades públicas.

La variable dependiente central es conceptualizada como impulso a prácticas innovadoras en la organización pública. Esta noción no está limitada a la adopción de herramientas tecnológicas, también incluye la capacidad de promover nuevas ideas, procesos, servicios, mejoras, formas de participación y cambios orientados a incrementar la eficiencia, la calidad y el valor en lo público. En términos operacionales, la innovación se aborda mediante constructos latentes derivados de ítems agrupados de la EDI relacionados con satisfacción, compromiso e innovación organizacional.

La variable explicativa principal es la gestión y liderazgo del jefe inmediato. Este constructo integra percepciones sobre asignación equitativa de cargas de trabajo, consideración de aportes del personal, motivación, confianza en las decisiones, liderazgo bajo el ejemplo, interés por el bienestar de colaboradores, comunicación de estándares éticos, reconocimiento al desempeño e impulso a la transformación digital. La lógica del estudio es que el jefe inmediato actúa como un canal organizacional cercano a través del cual los criterios de vinculación directiva se traducen en condiciones favorables o desfavorables para innovar.

Las variables independientes principales son los criterios de vinculación, los profesionales agrupan formación, experiencia y competencias. Los no profesionales agrupan ayudas familiares, personales y/o políticas. Los criterios mixtos reconocen la coexistencia de elementos técnicos y relacionales. Para evaluar estas relaciones, el trabajo aplica análisis factorial exploratorio, análisis factorial confirmatorio, modelos de ecuaciones estructurales, regresión lineal múltiple, regresión logística ordinal y modelos multinivel. Esta triangulación de métodos estadísticos permite contrastar los hallazgos desde distintos supuestos metodológicos y fortalecer la robustez de la interpretación de los resultados.

4. Análisis de resultados

Los resultados en primer lugar muestran, que la innovación percibida en las entidades públicas no es dependiente de un solo factor. El análisis factorial exploratorio permitió organizar los datos en siete factores latentes: satisfacción, compromiso e innovación con la organización; bienestar y recursos para el trabajo; condiciones de seguridad y salud en el trabajo; clima laboral positivo; gestión y liderazgo del jefe inmediato; liderazgo y cultura institucional; y gestión del conocimiento organizacional. Esta estructura fue posteriormente respaldada por el análisis factorial confirmatorio, que mostró cargas factoriales adecuadas y niveles altos de confiabilidad para los constructos utilizados.

El modelo de ecuaciones estructurales permitió identificar cómo se relacionan estos factores con el constructo vinculado a la satisfacción, el compromiso y la innovación. El resultado de mayor peso se observa en el liderazgo y la cultura institucional, con un coeficiente estandarizado de 0,284. A este le siguen el bienestar y los recursos laborales, con 0,175; el clima laboral positivo, también con 0,175; y la gestión y liderazgo del jefe inmediato, con 0,167. Por su parte, las condiciones de seguridad y salud en el trabajo presentan una incidencia menor, aunque significativa, con un coeficiente de 0,126. Finalmente, la gestión del conocimiento organizacional muestra una relación más limitada, con un valor de 0,017. En conjunto, estos resultados evidencian que el modelo logra explicar el 55,9 % de la varianza del constructo analizado.

Estos resultados demuestran que, para la gestión pública, innovar no es sólo gestionar conocimiento formal. También importa el clima, el bienestar, los recursos, la cultura institucional y, de manera más concreta, la calidad del liderazgo. La innovación aparece como un fenómeno social y organizacional, no únicamente técnico, las personas se comprometen más con la mejora cuando perciben liderazgo, confianza, apoyo, condiciones de trabajo adecuadas y una cultura institucional favorable.

El segundo grupo de resultados se concentra en los criterios de vinculación; el modelo de regresión lineal muestra que los criterios profesionales se asocian de manera positiva y significativa con la percepción de gestión y liderazgo del jefe inmediato. El coeficiente estimado para estos criterios es 0,533, con significancia estadística. En contraste, los criterios no profesionales presentan una asociación negativa, con coeficiente de -0,065. Los criterios mixtos muestran una asociación positiva, de 0,175, aunque menor que la observada para los criterios profesionales. El modelo alcanza un R^2 de 0,37, lo que indica una capacidad explicativa importante para este tipo de fenómeno perceptual.

Lo anterior implica que, cuando los servidores perciben que sus jefes llegaron por educación, experiencia y competencias, también tienden a valorar mejor su gestión y liderazgo. Cuando perciben que la vinculación se explica por ayudas familiares, personales o políticas, la valoración disminuye. Cuando ambos criterios se combinan, el resultado puede ser favorable, pero no alcanza el peso de la vinculación plenamente profesional.

La regresión logística ordinal permite observar el fenómeno desde otro ángulo, la probabilidad de ubicar al jefe en niveles más altos de promoción de innovación. En este modelo, los criterios profesionales funcionan como referencia. Frente a ellos, los criterios no profesionales presentan un coeficiente negativo de -1,64648, lo que indica una menor probabilidad de valorar al jefe como promotor de innovación. Los criterios mixtos también se ubican por debajo de los profesionales, con un coeficiente de -0,28545, aunque la magnitud negativa es mucho menor. Esto refuerza la idea de que lo mixto no equivale a lo meritocrático pleno, pero tampoco se comporta igual que lo predominantemente relacional.

El análisis multinivel contribuye con un elemento clave, no todas las diferencias se explican por percepciones individuales. El modelo nulo identifica que cerca del 8 % de la variabilidad se ubica entre entidades, lo que justifica reconocer el componente organizacional. En los modelos posteriores, las competencias aparecen como el criterio profesional más fuerte; la experiencia y la educación también mantienen efectos positivos. Cuando se incorporan criterios no profesionales, las ayudas políticas y familiares presentan efectos negativos. En el modelo más completo, el criterio mixto conserva un efecto positivo, pero inferior al de los criterios profesionales. La Tabla 1 sintetiza los resultados centrales por técnica estadística y muestra cómo cada análisis contribuye al argumento principal del estudio.

Tabla 1. Síntesis de los principales hallazgos metodológicos y empíricos

Técnica	Aporte central para el artículo
AFE y AFC	Identifican y confirman siete factores latentes: satisfacción, compromiso e innovación; bienestar y recursos; seguridad y salud; clima positivo; gestión y liderazgo del jefe; liderazgo y cultura institucional; y gestión del conocimiento.
SEM	Muestra que la innovación percibida se explica por un conjunto de condiciones organizacionales. El modelo alcanza 55,9 % de varianza explicada y ubica el liderazgo inmediato como un factor positivo relevante.
Regresión lineal	Evidencia que los criterios profesionales se asocian positivamente con la gestión y liderazgo del jefe inmediato ($\beta = 0,533$), mientras los no profesionales muestran asociación negativa ($\beta = -0,065$).
Regresión logística ordinal	Confirma que, frente a los criterios profesionales, los criterios no profesionales reducen la probabilidad de valorar al jefe como promotor de innovación; los criterios mixtos presentan una reducción menor.
Modelo multinivel	Reconoce diferencias entre entidades públicas y confirma que educación, experiencia y competencias tienen efectos favorables, mientras ayudas políticas y familiares presentan efectos adversos.

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación.

Los métodos utilizados convergen en una conclusión, los criterios profesionales importan; la formación, la experiencia y las competencias se relacionan con una mejor percepción del liderazgo y con mayor impulso de prácticas innovadoras. Los criterios no profesionales si deterioran esa relación. Los criterios mixtos pueden tener un comportamiento intermedio, siempre que el componente técnico no quede subordinado a la discrecionalidad política, familiar o personal.

La investigación también permite matizar el debate. No se trata de negar la confianza como dimensión del liderazgo. La confianza puede facilitar respaldo, coordinación y margen de acción. El problema aparece cuando la confianza se convierte en sustituto de la idoneidad. En otras palabras, la gestión pública no necesita escoger entre competencia y confianza; necesita construir formas de vinculación donde la confianza se apoye en mérito, capacidades verificables y legitimidad ante los equipos de trabajo.

5. Reflexiones finales

Este trabajo contribuye al debate sobre innovación pública en Colombia, muestra que la manera como se vinculan los directivos no es un asunto administrativo solamente, sino una condición que puede influir en la percepción del liderazgo y el impulso de prácticas innovadoras. En este sentido, la vinculación de líderes públicos debe entenderse como una política de innovación institucional.

La primera reflexión es que la meritocracia tiene efectos organizacionales, no se limita únicamente a cumplir un principio normativo o ético; también se relaciona con la capacidad de los equipos para reconocer legitimidad, confiar en la dirección y participar en procesos de

cambio; cuando los líderes son percibidos como técnicamente idóneos, con experiencia y competencias, se fortalecen las condiciones para gestionar mejor y promover innovación.

La segunda reflexión es que las prácticas relacionales no son neutras, las ayudas políticas, familiares o personales pueden afectar negativamente la percepción del liderazgo, especialmente cuando desplazan la formación, la experiencia o las competencias. Esto no significa que toda relación de confianza sea perjudicial, significa que la confianza, para ser productiva en la gestión pública, debe estar acompañada de criterios profesionales verificables.

La tercera reflexión es que la innovación pública requiere mirar más allá de proyectos, laboratorios o tecnologías. La innovación también se construye en la relación cotidiana entre jefes y equipos, en la forma como se asignan cargas, se reconocen aportes, se comunica el sentido del trabajo, se promueve la transformación digital y se genera un clima favorable para proponer mejoras. Sin liderazgo cercano, legítimo y competente, la innovación puede quedar reducida a narrativas y discursos.

En términos de política pública, los hallazgos invitan a fortalecer concursos de méritos, perfiles basados en competencias, evaluaciones objetivas de experiencia y formación, mecanismos de rendición de cuentas sobre nombramientos y procesos de desarrollo directivo posteriores a la vinculación. La profesionalización no debe terminar en el ingreso; debe continuar con formación en liderazgo, gestión del cambio, transformación digital, ética pública y construcción de culturas innovadoras.

La investigación reconoce algunas limitaciones, al trabajar con datos transversales y perceptuales, no permite afirmar causalidad definitiva. Además, sus resultados se ubican en el contexto de entidades públicas colombianas del nivel nacional y no necesariamente se generalizan de manera automática a otros países o niveles de gobierno. También se requiere profundizar en mayor medida con variables mediadoras y moderadoras, como cultura organizacional, recursos, capacidades digitales, presión ciudadana, incentivos institucionales y estilos específicos de liderazgo.

En futuras investigaciones, se sugiere avanzar hacia estudios longitudinales, análisis comparativos entre países, diseños mixtos, estudios de caso e indagaciones cualitativas que permitan comprender cómo se viven en la práctica los procesos de vinculación, legitimidad y liderazgo. También sería valioso analizar reformas específicas antes y después de su implementación, para observar si los cambios en los sistemas de selección directiva producen transformaciones sostenidas en la innovación pública.

La investigación sostiene que las instituciones públicas tienen mayores posibilidades de innovar cuando sus liderazgos logran combinar competencia, legitimidad y confianza. El mérito no elimina la necesidad de confianza; más bien, la orienta y le da fundamento. Del mismo modo, la confianza no sustituye al mérito, sino que debe apoyarse en él para generar decisiones sólidas y responsables. En esta relación se encuentra una clave importante para construir liderazgos públicos capaces de crear valor, fortalecer la legitimidad institucional y abrir nuevas rutas de innovación en la gestión pública.

Referencias

- Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society* (2.a ed.). Policy Press.
- Bearfield, D. A. (2009). What is patronage? A critical reexamination. *Public Administration Review*, 69(1), 64-76.
- Brown, L., & Osborne, S. P. (2013). *Managing change and innovation in public service organizations*. Routledge.
- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (69), 5-40.
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.
- Damanpour, F., & Schneider, M. (2009). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495-522.
- Demircioglu, M. A., & Audretsch, D. B. (2017). Conditions for innovation in public sector organizations. *Research Policy*, 46(9), 1681-1691.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024). Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional nacional (EDI): Metodología y resultados 2024 [Boletín técnico]. DANE.
- Edmondson, A. (1999). Psychological safety and learning behavior in work teams. *Administrative Science Quarterly*, 44(2), 350-383.
- Hambrick, D. C., & Mason, P. A. (1984). Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers. *Academy of Management Review*, 9(2), 193-206.
- Lapuente, V., & Suzuki, K. (2020). Politicization, bureaucratic legalism, and innovative attitudes in the public sector. *Public Administration*, 98(1), 85-101. <https://doi.org/10.1111/padm.12610>
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? *Public Administration*, 89(4), 1335-1350.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373. <https://doi.org/10.2307/976618>
- Riaño, J. F. (2022). Bureaucratic nepotism. King Center for Global Development Working Paper No. 2030. Universidad de Stanford.
- Toral, G. (2024). How patronage delivers: Political appointments, bureaucratic accountability, and service delivery in Brazil. *American Journal of Political Science*, 68(2), 797-815.