

Planificación estratégica participativa, cambio cultural y liderazgo: Salud – Chubut – Argentina

Participatory Strategic Planning, Cultural Change and Leadership: Health – Chubut – Argentina

Planejamento Estratégico Participativo, Mudança Cultural, Liderança: Saúde – Chubut – Argentina

Recibido: 23/06/2026 - Aceptado: 08/07/2026

Gustavo Blutman

Centro de Investigaciones en
Administración Pública
– Facultad de Ciencias
Económicas – Universidad de
Buenos Aires
blutman@gmail.com
[https://orcid.
org/0000-0001-8612-8598](https://orcid.org/0000-0001-8612-8598)

Artículo de reflexión teórica

Resumen

El artículo tiene como propósito analizar la articulación entre la planificación estratégica participativa, el cambio cultural y el liderazgo como herramientas para promover transformaciones en sistemas públicos complejos. El estudio adopta una estrategia de estudio de caso con enfoque mixto, combinando análisis documental, una encuesta y entrevistas con el sistema de salud de la provincia de Chubut (Argentina). Se propone un enfoque basado en la interacción entre el cambio sectorial y el organizacional, considerando a las organizaciones públicas como sistemas sociotécnicos. El trabajo sostiene, como aportes centrales del análisis, que las reformas orientadas exclusivamente al subsistema técnico resultan insuficientes si no se interviene simultáneamente en la cultura organizacional. En este marco, se desarrollan un Plan Estratégico Participativo de Salud y un Plan de Cambio Cultural, sustentados en la innovación de artefactos organizacionales, como planes operativos, gestión del

Isidoro Felcman

Centro de Investigaciones en
Administración Pública
– Facultad de Ciencias
Económicas – Universidad de
Buenos Aires
ifelcman@gmail.com
[https://orcid.
org/0000-0002-1050-171X](https://orcid.org/0000-0002-1050-171X)

desempeño, sistemas de reconocimiento, sistemas de participación y formación de líderes para el cambio, entre otros. De esta manera, el estudio destaca que la articulación entre planificación y cultura constituye un factor clave para mejorar la implementación de políticas públicas y fortalecer la capacidad de transformación estatal.

Palabras clave: planificación estratégica participativa, cultura organizacional, liderazgo, cambio organizacional, políticas públicas.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the articulation between participatory strategic planning, cultural change, and leadership as tools to promote transformations in complex public systems. The study adopts a case study strategy with a mixed approach, combining documentary analysis, a survey and interviews of the health system of the province of Chubut (Argentina). An approach based on the interaction between sectoral change and organizational change is proposed, considering public organizations as sociotechnical systems. The work argues that reforms aimed exclusively at the technical subsystem are insufficient if they do not intervene simultaneously on the organizational culture. Within this framework, a Participatory Strategic Health Plan and a Cultural Change Plan are developed based on the innovation of organizational artifacts such as operational plans, performance management, recognition systems, participation systems, training of leaders for change, among others. In this way, the study highlights that the articulation between planning and culture is a key factor in improving the implementation of public policies and strengthening the capacity for state transformation.

Key words: participatory strategic planning, organizational culture, leadership, organizational change, public policies.

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a articulação entre planejamento estratégico participativo, mudança cultural e liderança como ferramentas para promover transformações em sistemas públicos complexos. O estudo adota uma estratégia de estudo de caso com abordagem mista, combinando análise documental, pesquisa e entrevistas ao sistema de saúde da província de Chubut (Argentina). É proposta uma abordagem baseada na interação entre mudança setorial e mudança organizacional, considerando as organizações públicas como sistemas sociotécnicos. A obra argumenta que reformas voltadas exclusivamente ao subsistema técnico

são insuficientes se não intervierem simultaneamente na cultura organizacional. Dentro desse enquadramento, são desenvolvidos um Plano Estratégico de Saúde Participativo e um Plano de Mudança Cultural com base na inovação de artefatos organizacionais como planos operacionais, gestão de desempenho, sistemas de reconhecimento, sistemas de participação, treinamento de líderes para a mudança, entre outros. Dessa forma, o estudo destaca que a articulação entre planejamento e cultura é um fator chave para melhorar a implementação das políticas públicas e fortalecer a capacidade do Estado para a transformação.

Palavras-chave: planejamento estratégico participativo, cultura organizacional, liderança, mudança organizacional, políticas públicas.

Introducción

El proyecto de cambio sectorial, organizacional y cultural del sector salud, con un análisis particularizado de la Secretaría de Salud, será el caso a considerar (provincia de Chubut, Argentina, años 2024/2025). La planificación estratégica participativa, el cambio cultural y el liderazgo serán los conceptos a utilizar para caracterizar el caso.

En las últimas décadas, la literatura sobre gestión pública ha destacado la importancia de la planificación estratégica, la cultura organizacional y el liderazgo como factores relevantes en los procesos de transformación estatal y en la implementación de políticas públicas. Sin embargo, estos componentes suelen abordarse de manera relativamente independiente. Estudios recientes sobre innovación pública, capacidades estatales y transformación organizacional señalan la necesidad de enfoques más integrales que permitan comprender las interacciones entre estas dimensiones en contextos organizacionales complejos (Ramió, 2023; Oszlak, 2022; Mazzucato y Kattel, 2026; Sena et al., 2024).

El presente estudio analiza el caso del sistema de salud de la provincia de Chubut, con el propósito de aportar elementos conceptuales y evidencia empírica sobre las interrelaciones dinámicas entre los referidos conceptos. Denominaremos a esto “relaciones encadenadas”.

Los sistemas de salud en contextos federales presentan una complejidad particular: combinan heterogeneidad territorial, multiplicidad de actores con intereses divergentes y organizaciones públicas que deben operar simultáneamente como ejecutoras de política sectorial y como unidades en proceso de transformación organizacional. En ese marco, la literatura sobre reforma del Estado ha identificado reiteradamente una brecha persistente entre el diseño e implementación de políticas públicas, cuya explicación no puede reducirse a fallas

técnicas o de diseño normativo. Este artículo sostiene que dicha brecha obedece, entre sus causas estructurales, a déficits en la cultura organizacional y el liderazgo dentro de las entidades públicas responsables de la implementación. Además, esos déficits pueden resolverse de manera planificada.

El caso del sistema de salud de Chubut permite observar ese modelo en funcionamiento. El trabajo que presentamos a continuación se organiza de la siguiente manera: primero se presenta el marco teórico que sustenta los tres conceptos antes señalados; luego se describe el proyecto de transformación y la estrategia de intervención desarrollada en Chubut, con sus instrumentos específicos; y, finalmente, se extraen conclusiones sobre las condiciones que favorecen —o dificultan— la articulación entre planificación, transformación cultural y liderazgo en organizaciones públicas complejas.

En este contexto, el presente trabajo busca responder el siguiente interrogante: ¿De qué manera la articulación entre la planificación estratégica participativa, el cambio de la cultura organizacional y el liderazgo (relaciones encadenadas) contribuye a fortalecer los procesos de implementación de políticas públicas en sistemas estatales complejos?

El objetivo del trabajo será analizar, a partir del estudio de caso del sistema de salud de la provincia de Chubut, cómo las relaciones encadenadas pueden constituir en un mecanismo para fortalecer los procesos de implementación de políticas públicas.

Metodología

El presente trabajo es un estudio de caso, que intenta analizar fenómenos complejos en su contexto real, especialmente cuando las fronteras entre el fenómeno estudiado y el entorno institucional en el que se desarrolla no resultan claramente distinguibles. El caso seleccionado corresponde al proceso de planificación estratégica participativa y de cambio cultural impulsado en el sistema de salud de la provincia de Chubut (Argentina) durante el período 2024-2025, considerando simultáneamente los niveles sectorial (Sistema de Salud Provincial) y organizacional (Secretaría de Salud).

Con ese enfoque se plantea el diseño e implementación de una política pública de transformación organizacional en el sistema de salud de la provincia, sustentada en un diagnóstico empírico sobre planificación estratégica, cultura organizacional y liderazgo. La propuesta se estructura a partir de relaciones encadenadas entre dichos conceptos, entendidos como dimensiones interdependientes que condicionan la capacidad de implementación de políticas públicas.

La actividad se desarrolló con un enfoque metodológico mixto, combinando técnicas cualitativas y cuantitativas.

La información documental fue examinada con análisis de contenido. Los resultados de las indagaciones mediante encuestas que fueron procesadas a partir de un análisis descriptivo, comparativo, interpretativo y diagnóstico. Entrevistas individuales en profundidad y la observación de artefactos culturales completaron la indagación. La triangulación (encuestas, entrevistas, observación) permitió construir las inferencias analíticas.

En primer lugar, se realizó un análisis documental de los principales instrumentos de gestión diseñados e implementados antes y durante el proceso de transformación, en particular el Plan Estratégico Participativo de Salud (PEPS) y el Plan de Cambio Cultural (PCC), así como de la normativa y la documentación técnica producidas en el marco de dichas iniciativas.

La información obtenida mediante análisis documental, encuestas y entrevistas fue triangulada, contrastando los resultados provenientes de las distintas fuentes para identificar convergencias y divergencias en el proceso de transformación organizacional.

Para el diagnóstico de la cultura organizacional, se aplicó una encuesta destinada a relevar presunciones básicas y estilos de liderazgo existentes en la Secretaría de Salud (véase más adelante una síntesis), utilizando como referencia el marco conceptual y metodológico desarrollado por el Proyecto Globe (2026).

Las técnicas empleadas cumplieron una doble función. Por una parte, constituyeron insumos para el diseño participativo de los instrumentos de planificación y cambio cultural. Por otra parte, se utilizaron como fuentes de información para el análisis del proceso de implementación y de las relaciones entre la planificación estratégica, la cultura organizacional y el liderazgo.

El estudio distingue tres dimensiones complementarias: a) el diseño de la intervención, referido a los marcos conceptuales, instrumentos y estrategias concebidos para orientar el proceso de transformación; b) la implementación inicial, vinculada a las acciones efectivamente desarrolladas y a su puesta en práctica; c) los hallazgos empíricos, entendidos como los patrones, convergencias y tensiones identificados a partir del análisis sistemático de la evidencia recopilada. Esta diferenciación permitió ordenar la interpretación del caso y fortalecer la construcción de inferencias analíticas.

Para la identificación de cultura organizacional y tipos de liderazgo existentes se utilizó la siguiente metodología:

Tabla 1. Componentes metodológicos

1. Tipo de estudio
a. Descriptivo y comparativo por i. Categorías de variables demográficas (al interior de la muestra). Resultados diferenciales por sexo, edad, nivel jerárquico, categoría ocupacional, nivel educativo, entre otros. ii. Potencialmente comparativo (a futuro: 2026/2027) con perfiles de población argentina y de diferentes clústeres mundiales, contruidos con información proveniente de 140 países (Globe). b. Identificación de diferencias respecto de modelos requeridos de presunciones básicas, liderazgo, valores laborales y tipos culturales. Los modelos requeridos surgen del trabajo de planificación estratégica participativa, en su proceso de Dirección Estratégica, siguiendo el concepto de relaciones encadenadas (véase texto más adelante).
2. Instrumentos utilizados
a. Encuesta voluntaria y anónima estandarizada de cultura y liderazgo. i. Cuestionario de ítems validados psicométricamente a nivel mundial. ii. Los ítems se combinan luego en índices que permiten la identificación de 9 presunciones básicas y 6 tipos de liderazgo (véase texto más adelante). b. Encuesta de valores. c. Encuesta de tipos culturales¹. d. Cuestionario semiestructurado para entrevistas individuales en profundidad. e. Ejercicios grupales destinados a obtener información para triangular. f. Observación de artefactos culturales.
3. Muestra
a. 350 casos para la encuesta voluntaria y anónima. b. 28 entrevistas individuales en profundidad. c. 420 participantes en ejercicios grupales de indagación. d. 128 participantes en las encuestas de valores y tipos culturales.
4. Métodos de recolección de información
a. Qualtrics y similares para la encuesta. b. Cuestionarios físicos aplicados in situ para valores y tipos culturales. c. Entrevistas individuales en profundidad de aproximadamente 1 hora de duración.
5. Procesamiento de la información con paquete estadístico y salidas del tipo histogramas para resultados descriptivos y gráficos telaraña para cultura organizacional y liderazgo.
6. Principales resultados sintéticos
a. Presunciones básicas (lo que ya está exhibido en gráficos telaraña). b. Liderazgo (idem). c. Valores. d. Tipos culturales.

Fuente: elaboración propia

1 Véase <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1gxZ9zRZnJPoM5vhGRzOsZ0AO5G1PVHg5/edit?gid=1459366115#gid=1459366115>

Dado el carácter del estudio, el propósito no es la generalización estadística de los resultados, sino la producción de inferencias analíticas que permitan comprender los procesos de transformación estatal y aportar elementos conceptuales y metodológicos para experiencias similares.

Marco conceptual

Procesos de cambio en sectores económico-sociales y en las organizaciones públicas

Un cambio sectorial puede entenderse como una reconfiguración de la forma en que se organizan, operan e interactúan fines, tecnologías, fenómenos sociales, recursos, instituciones y actores, con sus respectivas acciones de poder e influencia, dentro de un sistema configurado en un espacio referencial de carácter económico-social. Ciertos aspectos de los mencionados ganan centralidad, mientras que otros la pierden. No se trata solo de variaciones cuantitativas, sino de desplazamientos en las lógicas de organización, en los tipos de saberes valorados y en las formas de articulación entre actividades, actores y recursos disponibles. Se alude a transformaciones profundas en la estructura del sistema, que redefinen sus jerarquías internas y sus modos de funcionamiento (Porter, 1985; North, 2010).

Los cambios sectoriales son impulsados por múltiples actores, en espacios y subespacios socioeconómicos que interactúan entre sí. A veces esta interacción es producto del propio juego social que se desarrolla espontáneamente, en función del poder que tienen los actores y de la manera en que lo ejercen. En otras ocasiones, el Estado actúa como un gran ordenador del juego social, planificando el cambio, conciliando intereses sectoriales, impulsando procesos de resolución pacífica de conflictos mediante la negociación y promoviendo el interés general por encima de los intereses de los actores particulares. En resumidas cuentas, un Estado articulador de intereses sectoriales y orientador en la construcción de proyectos colectivos. En esos casos, el Estado actúa a través de sus organizaciones públicas componentes.

Una herramienta que fue implementada exitosamente para promover el cambio en diferentes sectores económico-sociales es la planificación estratégica participativa, impulsada desde el Estado (con sus organizaciones públicas componentes) para generar involucramiento, compromiso, visión compartida del futuro y acuerdos respecto de las políticas públicas a desarrollar, por parte de todos los actores que integran un sector. Veremos esto con detalle

más adelante².

Cuando esto último sucede, el cambio actúa a dos niveles diferentes: el sectorial y el organizacional público. El sectorial implica cambios en el juego social. El organizacional público, cambios en la dinámica entre diferentes subsistemas al interior de las organizaciones. Comencemos por el cambio sectorial.

La planificación estratégica participativa como herramienta del Estado articulador

La planificación estratégica participativa es una herramienta que promueve el cambio sectorial a partir de dos lógicas centrales: la metodológica y la participativa. La primera, destinada a identificar y luego cerrar la brecha entre una situación deseada y una situación existente mediante la formulación de políticas públicas; la segunda, a generar el involucramiento y el compromiso de los actores sociales a través de visiones compartidas de futuro, en la creencia de que, sin la participación de dichos actores, todo plan estratégico solo tiene como destino final los anaqueles de las bibliotecas.

Debe señalarse que la planificación estratégica participativa es la tecnología de gestión más apropiada a esa concepción ideológica de lo público, porque está basada en la participación de todos los actores componentes de un sector, quienes, bajo la orientación del Estado y sus organizaciones públicas componentes, elaboran el análisis sistemático e identificación de la brecha existente entre una situación requerida a futuro y una situación actual, teniendo en cuenta escenarios futuros más probables y promoviendo participativamente la elaboración de políticas, planes y acciones destinados a transformar lo que se tiene en lo que se quiere.

A lo largo de varias décadas, el planeamiento normativo fue el método más utilizado y el que más arraigado está en los registros históricos. Pero el análisis de experiencias de este tipo de planificación ha revelado las dificultades que dicho enfoque presenta en un mundo en constante cambio y evolución. Así, la planificación estratégica se ha desarrollado de manera contemporánea, siguiendo otros enfoques y dando origen a diversas metodologías (Matus, 1983).

Este artículo sostiene que la planificación estratégica participativa tendrá éxito, si es impulsada por el Estado y sus organizaciones públicas, las que deberán contar con capacidades para ordenar el juego social y orientarlo en términos de visiones compartidas de futuro. Esto

2 Los autores de este artículo han dirigido y participado en varios planes estratégicos participativos sectoriales e institucionales (se mencionarán a posteriori de la evaluación para no identificarlos en esta instancia).

implica poner en marcha procesos de cambio organizacional al interior de las organizaciones públicas para que estas puedan desempeñar de manera efectiva dicho papel.

Las organizaciones públicas como sistemas sociotécnicos y el rol de la cultura en proyectos de cambio organizacional

La propuesta considera a las organizaciones públicas como sistemas sociotécnicos teleológicamente orientados e integrados por:

- I. Un *subsistema técnico*, cuya racionalidad es generar productos destinados a satisfacer los fines de la organización.
- II. Un *subsistema social* en el que la cultura organizacional es el componente principal.
- III. En interacción con ambos, un *subsistema de fines* (visión, misión, objetivos) que orienta a la organización hacia un sentido deseado, en términos de horizonte y trayectoria.
- IV. Un *subsistema económico* que provee los recursos necesarios.
- V. Un *subsistema institucional* que consolida normativamente todo lo anterior.

Los *sistemas sociotécnicos* interactúan con el contexto y, a lo largo del tiempo, generan un *proceso histórico que puede analizarse de manera evolutiva*.

La idea de concebir a las organizaciones públicas como sistemas sociotécnicos proviene de los aportes que, hace décadas, realizaron Trist y Bamforth (1951) y Emery (1959). Estos marcos conceptuales consideran que las organizaciones utilizan tecnologías centrales y de gestión (Suarez y Felcman, 2020), mediante las cuales se obtienen los productos y servicios que satisfacen los fines y objetivos organizacionales. Sin embargo, las organizaciones disponen de un sistema social que está influido por el sistema técnico, pero a la vez lo influye. Sistema técnico y sistema social interactúan de manera recíproca: influyen y se influyen mutuamente. La cultura organizacional es uno de los componentes principales del sistema social (Felcman y Blutman, 2011; Suarez y Felcman, 2020)

El “solucionismo tecnológico” sostiene que la potencia de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) (incluyendo la inteligencia artificial -IA-) y su utilización masiva serían factores determinantes del éxito. Este artículo orienta el pensamiento en otro sentido, la cultura cuenta. Schein (1988, 2021), Hofstede (1980, 2010); Globe (2007, 2025) y Korma (2022).

Hasta aquí debe quedar claro que, según nuestra propuesta, un cambio sectorial planificado participativamente requiere un cambio en las organizaciones públicas que lo impulsan. Esto último, a su vez, es posible si dicho cambio se desarrolla no solo desde las soluciones técnicas, sino, fundamentalmente, desde la cultura organizacional que lo sustenta. La gran pregunta que sigue es: ¿cómo cambiar la cultura organizacional? Ensayaremos algunas respuestas a los siguientes puntos.

De la cultura organizacional existente a una cultura organizacional requerida

Definición y características principales

Schein (1988, p. 24) define la cultura organizacional como

*un modelo de presunciones básicas —inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna—, que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas.*³

Schein (1988) identifica y distingue tres niveles de la cultura organizacional:

1. Un nivel manifiesto o visible, conformado por artefactos (objetos, normas escritas, rituales, símbolos).
2. Un segundo nivel integrado por valores, que son las preferencias que los miembros de una organización tienen respecto de ciertas cuestiones organizacionales por encima de otras.
3. Un tercer nivel formado por las presunciones básicas, que son las creencias más profundas e “invisibles” y constituyen el “inconsciente colectivo organizacional”.

A lo largo del tiempo, el uso continuo de artefactos genera valores. Estas, a su vez, son presunciones básicas.

¿Cómo cambiar una cultura organizacional? Una estrategia comúnmente aceptada y utili-

3 Véase también Denison (1991); Hofstede (1980, 2010); GLOBE (2025); Chhokar et al. (2007); Giorgetti et al. (2025); y Mazzucato-Kattel (2026).

zada es cambiar planificadamente la cultura mediante la innovación de sus artefactos (véanse Parano, 2026; Sena et al., 2024). El cambio en los artefactos producirá, con el tiempo, cambios en los valores y, a largo plazo, en las presunciones básicas. Otra estrategia, complementaria con la anterior, es hacerlo (también de manera planificada) mediante la labor de líderes con suficiente carisma, influencia y habilidades para producir cambios en valores y presunciones básicas. Finalmente, la cultura organizacional puede sufrir cambios debido a transformaciones contextuales no planificadas: una guerra, una pandemia, una moda, un cambio de época. A continuación, desarrollaremos las dos estrategias de cambio planificado referidas. Dejaremos para futuras publicaciones consideraciones sobre cambios contextuales.

Cambio de la cultura organizacional: los artefactos cambian las presunciones básicas

Si bien la cultura tiene manifestaciones visibles denominadas “artefactos” (normas, rituales, símbolos, comportamientos, espacios físicos, etc.), por debajo de esa superficie existen preferencias (valores) y creencias profundas (presunciones básicas) que no se ven, forman parte de un inconsciente colectivo organizacional y que, de manera no manifiesta, guían los comportamientos en sentidos opuestos a la racionalidad de los procesos de transformación.

Numerosos proyectos de modernización del aparato público se basaron en un axioma: que las modificaciones en el sistema técnico son suficientes para generar resultados, sin tener en cuenta el sistema social, uno de cuyos componentes principales, tal como vimos, es la cultura organizacional. Sin embargo, la cultura organizacional también actúa como variable independiente, mediando entre los proyectos de modernización y el *desempeño* de una implementación efectiva (Felcman y Blutman, 2011 y 2020).

Desde hace algunas décadas, parece renacer la confianza en el axioma original de la bondad tecnológica en los procesos de cambio organizacional. La potencia de las nuevas tecnologías y el acceso masivo que la ciudadanía tiene para su utilización serían (ahora sí) factor determinante en el éxito de los nuevos procesos de transformación: desarrollo de tecnologías de información y comunicación (TIC + IA), aplicaciones baratas y masivas, acceso relativamente generalizado a medios de comunicación, gobierno abierto y escrutinio (Oszlak, 2022; Campos Ríos, 2022 y 2025; Ramío, 2021, 2023; Blutman-Cao, 2023).

En definitiva, estamos ante transformaciones que requerirán intervenciones simultáneas vinculadas a la operación de variables organizacionales habitualmente no consideradas en estos procesos. En este caso, la cultura organizacional y el liderazgo. Dejaremos a considera-

ción del lector una profundización en artefactos, valores y tipos culturales, siguiendo la bibliografía recomendada. Nos concentraremos ahora con detalle en la dimensión más “invisible” de la cultura organizacional: las presunciones básicas.

Presunciones básicas

Tomando como punto de partida los aportes de Hofstede et al. (2010) y de Globe (2025, 2026), se identifica nueve presunciones básicas, cuyas definiciones y comportamientos típicos se presentan a continuación⁴. Estas presunciones básicas fueron las utilizadas en el caso.

1. Distancia de poder (Power Distance): Grado en que se acepta la desigualdad de poder y de autoridad.
2. Evitar la incertidumbre (Uncertainty Avoidance): Nivel de necesidad de reglas y estructuras para reducir la ambigüedad.
3. Colectivismo institucional (Institutional Collectivism): Grado en que las organizaciones promueven la acción colectiva y el bien común.
4. Colectivismo intragrupal (In-Group Collectivism): Nivel de lealtad, orgullo y cohesión hacia el grupo cercano (familia/equipo).
5. Igualdad de género (Gender Egalitarianism): Medida que reduce las diferencias de roles entre hombres y mujeres.
6. Asertividad (Assertiveness): Grado en que se valora la directividad, la competitividad y la confrontación.
7. Orientación al futuro (Future Orientation): Nivel de énfasis en la planificación y la visión a largo plazo.
8. Orientación al desempeño (Performance Orientation): Grado en que se recompensa la excelencia y los resultados.
9. Orientación humana (Humane Orientation): medida que valora el altruismo, la generosidad y el cuidado de los demás.

Cambio de la cultura organizacional: El rol del liderazgo

El liderazgo es un factor clave al operar sobre la cultura organizacional y, viceversa, los elementos de la cultura organizacional influyen directamente en los atributos del liderazgo y

4 Para mayores detalles se sugiere consultar Globe (2025)

su efectividad. Es una relación de interdependencia mutua. No desarrollaremos en profundidad los conceptos sobre liderazgo; a continuación se detallan seis tipos considerados para el caso (Globe, 2025).

1. Carismático: Inspira visiones y proyectos colectivos de futuro.
2. Orientado al equipo: Centrado en promover la cohesión, la cooperación y el desempeño colectivo.
3. Participativo: Involucra a otros en la toma de decisiones y en la distribución del poder.
4. Humano: Basado en el apoyo, la empatía y la preocupación por las personas.
5. Autónomo: Independiente, autosuficiente y con fuerte individualidad.
6. Autoprotectivo: Busca preservar el estatus, la seguridad y el control del líder.

Finalmente, es importante destacar el papel de los líderes del cambio. Ellos son moldeados por la cultura, pero al mismo tiempo tienen la capacidad de ser contraculturales y de generar los cambios requeridos a nivel sectorial y organizacional.

El caso que desarrollaremos a continuación considera la centralidad de ese rol para lograr que el Plan de Cambio Cultural sea efectivo y exitoso. En definitiva, el caso se basa en el cambio planificado de la cultura organizacional, siguiendo de manera simultánea y complementaria las dos estrategias ya mencionadas: a) innovación en los artefactos para el cambio de valores y presunciones básicas, y b) acción efectiva de los líderes en el proceso de cambio cultural.

Tecnologías y capacidades organizacionales la relación con el caso Chubut

El caso Chubut se inscribe en una corriente teórico-conceptual de investigación e intervención que entiende la transformación organizacional como el resultado de la interacción dinámica entre capacidades tecnológicas y organizacionales, más que como la consecuencia lineal de la incorporación de nuevas tecnologías. No se reduce la importancia de las tecnologías en la transformación del Estado, sino que se desplaza el foco hacia las condiciones organizacionales que hacen posible convertir su potencial en capacidades institucionales efectivas.

La expansión de las tecnologías digitales en los últimos años reforzó la centralidad de la tecnología como componente clave de los procesos contemporáneos de transformación

organizacional. En los ámbitos de la gestión pública, la consultoría estratégica y la administración de organizaciones complejas, estas tecnologías suelen presentarse como motores principales de la modernización, capaces de mejorar la eficiencia, acelerar la toma de decisiones e impulsar la innovación institucional. Esta perspectiva, denominada *solucionismo tecnológico*, remite a enfoques en los que la transformación organizacional se explica predominantemente por la incorporación de soluciones técnicas, atribuyendo a la tecnología un poder casi autosuficiente para el cambio organizacional (Brynjolfsson y McAfee, 2014; Westerman et al., 2014; Davenport, 2021).

Actualmente, surgen enfoques que no niegan la importancia de estas tecnologías, sino que cuestionan la creencia de que su simple introducción sea suficiente para explicar el cambio organizacional. Así, se observa un desplazamiento progresivo del foco analítico desde las herramientas tecnológicas hacia las condiciones organizacionales que posibilitan su apropiación efectiva. En esta línea, Carroll et al. (2023) sostienen que el desafío central de la investigación contemporánea ya no consiste en analizar la adopción de tecnologías digitales, sino en comprender cómo las organizaciones gestionan, sostienen y consolidan procesos de transformación que dependen de la interacción entre sistemas sociales y tecnológicos.

Este desplazamiento es particularmente visible en los estudios sobre la transformación digital. Leonardi y Neeley (2022) argumentan que la digitalización debe entenderse como un proceso de reorganización de las formas de coordinación, comunicación y toma de decisiones, más que como la mera incorporación de herramientas tecnológicas en estructuras preexistentes.

Un desarrollo similar se observa en la literatura sobre inteligencia artificial y automatización. Si bien se reconoce su potencial para ampliar la capacidad analítica y mejorar la toma de decisiones, diversos estudios señalan que dichos beneficios solo se materializan cuando las organizaciones desarrollan capacidades complementarias de gestión, aprendizaje y coordinación. Brynjolfsson (2024) sostiene que los efectos de productividad asociados a la inteligencia artificial dependen críticamente de inversiones paralelas en el rediseño organizacional, mientras que Davenport y Miller (2022) enfatizan que el valor de estas tecnologías emerge de su interacción con capacidades humanas y estructuras organizacionales adecuadas.

En este marco, se ha otorgado una creciente centralidad a las capacidades organizacionales, especialmente a la cultura y el liderazgo. Edmondson (2023) destaca la importancia de la seguridad psicológica como condición para el aprendizaje y la innovación en contextos de alta

complejidad. De manera complementaria, Schein y Schein (2021) sostienen que el liderazgo constituye un mecanismo fundamental para la construcción y el sostenimiento de culturas organizacionales capaces de afrontar procesos de cambio. Ibarra (2023), por su parte, enfatiza que la transformación organizacional requiere liderazgos capaces de generar nuevas narrativas de sentido, promover aprendizajes colectivos y legitimar la experimentación.

Una convergencia similar se observa en la literatura sobre la administración pública. La revisión sistemática realizada por Haug et al. (2024), basada en 164 estudios internacionales, identifica que los factores determinantes de la transformación digital en el sector público son principalmente organizacionales e institucionales: liderazgo, capacidades administrativas, coordinación interorganizacional y aprendizaje institucional.

El sistema de salud de Chubut

El Sistema de Salud Provincial de Chubut (SSP) y de la Secretaría de Salud (SS) de la Provincia de Chubut

Chubut es una provincia extensa con más de 224.000 km². Posee costa marítima al este y montañas al oeste con producción agrícola, ganadera y mineral en diferentes zonas de su territorio. La población de Chubut es de casi 600.000 habitantes, con aproximadamente 46.000 personas empleadas en el sector público. El sistema de salud público cuenta con 7300 empleados, entre personal médico, de enfermería, de otras ramas de la salud y administrativo.

El sistema público de salud se caracteriza por una amplia dispersión territorial, una baja densidad poblacional y una estructura organizada en distintos niveles de complejidad, que debe garantizar la cobertura sanitaria a lo largo de extensas distancias geográficas. Estas características generan desafíos en materia de coordinación, asignación de recursos y gestión organizacional, lo que otorga particular relevancia a los procesos de planificación estratégica y de cambio institucional impulsados en el período analizado.

El SSP del caso en estudio está compuesto por un conjunto de organizaciones de distintos niveles que se dividen en el sector público y el sector privado.

El sector público predomina en cuanto a recursos y a la prestación de servicios. Está compuesto por cinco hospitales cabecera de gran complejidad, varias decenas de hospitales de mediana complejidad y centros de salud locales ubicados en el territorio, con personal de salud que cubre la mayoría de las especialidades médicas.

Adicionalmente al sector público y de manera complementaria, existe un sector privado integrado por clínicas y sanatorios ubicados en las principales ciudades de la zona.

Entre otros actores, encontramos el Ministerio de Salud Nacional y el Provincial, las Secretarías de Salud de los municipios de la provincia, gremios de empleados, asociaciones médicas y de salud en general, asociaciones de medicina prepaga, agrupaciones de laboratorios, cooperadoras, PAMI (obra social para jubilados y pensionados), la Superintendencia de Servicios de Salud, otros ministerios provinciales, organismos e instituciones, entre otros.

Estrategia para el cambio: las relaciones encadenadas

La estrategia de abordaje sigue los conceptos desarrollados en los puntos anteriores. La idea central fue proponer un cambio sectorial en el sistema de salud provincial (SSP), utilizando como herramienta un Plan Estratégico Participativo (PEPS) para el período 2025-2035.

Dicho plan tiene diferentes capítulos, uno de los cuales se refiere a cambios requeridos a nivel organizacional dentro de la Secretaría de Salud (SS) para acompañar los cambios a nivel del SSP. Esto último orientó cambios en el subsistema técnico (diseño organizacional, innovación en tecnologías centrales, innovación en tecnologías de gestión) y en el subsistema social, con énfasis en la cultura organizacional (artefactos y acciones de los líderes para el cambio) y en el liderazgo. El Plan de Cambio Cultural (PCC) incluye la innovación en artefactos culturales y la promoción de la acción efectiva de los líderes para impulsar ese cambio.

A continuación se muestra una figura que destaca el concepto de “relaciones encadenadas” mencionado al comienzo de este trabajo y que ordena la lógica de conceptos y procesos. El PEPS orienta la formulación del PCC (nuevos artefactos culturales). Esto orienta la formación de líderes para la instalación efectiva de dichos artefactos y el cambio cultural mediante la transformación de valores y presunciones básicas (veremos esta modelización teórica de manera práctica más adelante).

A partir de lo anterior, el liderazgo efectivo promoverá cambios en la cultura, y los cambios permitirán alcanzar los objetivos planteados en el PEPS.



Figura 1. Relaciones encadenadas

Fuente: elaboración propia

Profundizando en lo mencionado anteriormente, el concepto de relaciones encadenadas, que involucra la planificación estratégica participativa, la cultura organizacional y el liderazgo, surge en un marco reciente que combina la literatura sobre transformación organizacional, los estudios sobre capacidades estatales y los enfoques sociotécnicos del cambio. Este enfoque parte de una crítica a los modelos tecnocéntricos o de “solucionismo tecnológico”, que sostienen que la incorporación de tecnologías es suficiente para transformar una organización. Sin embargo, la investigación actual en administración pública y transformación digital demuestra de manera consistente que los resultados del cambio dependen significativamente de capacidades organizacionales como la cultura, el liderazgo, la coordinación interinstitucional, el cambio organizacional integral y el aprendizaje institucional (Haug et al., 2024; van Roekel et al., 2025;; Schein y Schein, 2017; Mergel et al., 2019).

Sobre esta base, el concepto de relaciones encadenadas propone una nueva mirada del vínculo entre la planificación estratégica, la cultura organizacional y el liderazgo como un sistema bidireccional de coconstitución. En una primera dimensión, correspondiente al diseño estratégico, la planificación participativa establece un horizonte normativo del cambio (*to be*), que incluye explícitamente la definición del estado deseado de la cultura organizacional y del liderazgo requerido. Este enfoque se alinea con la idea de integrar las capacidades organizacionales en el diseño de estrategias de transformación en el sector público (van Roekel et al., 2025; Haug et al., 2024).

En una segunda dimensión, correspondiente a la implementación, se configura una dinámica recursiva en la que el liderazgo actúa como un mecanismo de transformación cultural. A través de prácticas de conducción, comunicación estratégica y aprendizaje organizacional, el liderazgo contribuye a modificar patrones culturales existentes (*as is*), mientras que la transformación cultural habilita la consolidación de comportamientos organizacionales coherentes con los objetivos estratégicos definidos. Este enfoque es coherente con la naturaleza no lineal y adaptativa de los procesos de transformación institucional (Vial, 2019).

El componente metodológico del modelo se expresa en la centralidad del diagnóstico organizacional como parte constitutiva del encadenamiento. Una vez definido el estado deseado (*to be*) mediante una planificación estratégica participativa, se construye el estado actual (*as is*) mediante un proceso de indagación empírica basado en múltiples técnicas.

A continuación, desarrollaremos cada uno de los tres elementos conceptuales que componen las relaciones encadenadas.

Plan Estratégico Participativo (PEPS)

El PEPS se elaboró siguiendo el diseño de las dos lógicas/racionalidades descriptas más arriba: la metodológica y la participativa. Se utilizó una variante metodológica destinada a producir primeras versiones a partir de las cuales se promovió la participación de todos los actores involucrados. Dicha variante se denominó “Lineamientos para la elaboración de un PEPS” y, mientras los actores participaban en los diferentes procesos y actividades para validar los lineamientos (eventualmente mejorarlos), este procedimiento fue acortando los plazos y sirvió de guía para el diseño del PCC.

De esta forma se definieron la visión, la misión y los valores, para luego identificar los ejes y objetivos estratégicos (OE) y los ejes programáticos con sus correspondientes Programas de Transformación (PT) (véanse la Figura 3 y las Tablas 1 y 2). La lógica de vinculación entre OE y PT fue de tipo matricial, bajo el supuesto de que la operación efectiva de los PT tendría un impacto en los OE.

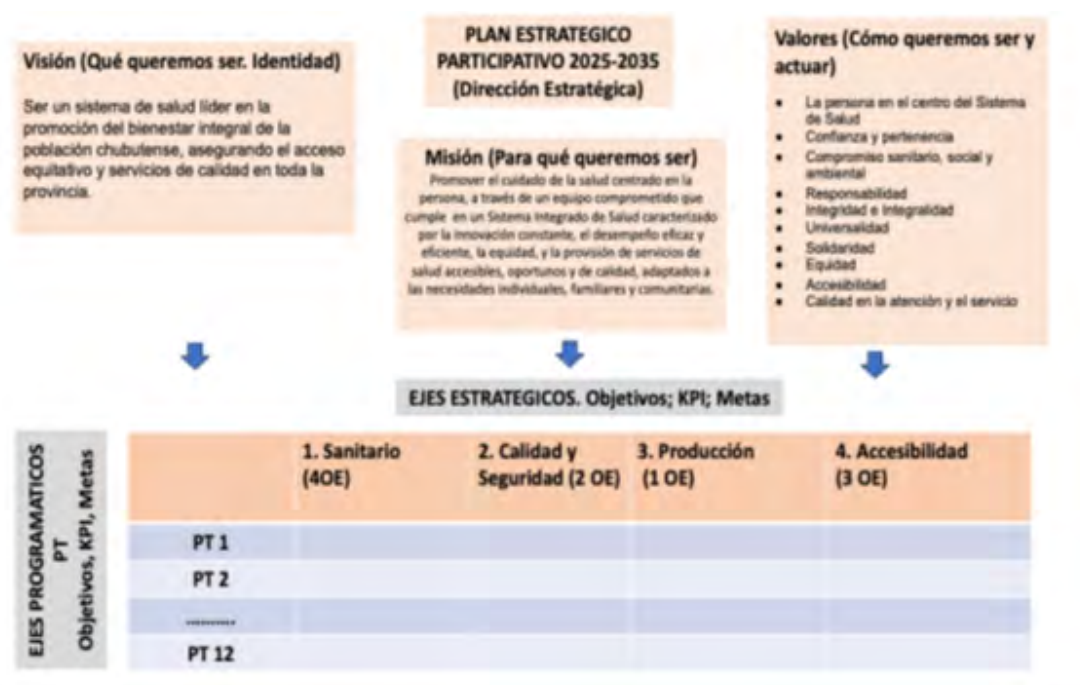


Figura 2. Lineamientos del Plan Estratégico Participativo Salud

Fuente: Elaboración propia

Veremos de manera sintética cómo se aplica el modelo conceptual en un esquema fáctico que orienta transformaciones ordenadas mediante ejes, objetivos y programas de transformación. De esta forma, el modelo presentado más arriba se traduce en un esquema claro para la implementación de un Plan Estratégico Participativo (PEPS) y de un PCC que lo acompaña. Todo ello, en el marco de un sector salud en el que interactúan múltiples actores y de una Secretaría de Salud considerada un sistema sociotécnico.

Se puede ver esto en las tablas 1 y 2, donde se resumen los ejes, los Objetivos Estratégicos (OE) y los Programas de Transformación (PT).

Tabla 2. Síntesis de Ejes y Objetivos Estratégicos (OE)⁵

1. Eje estratégico sanitario
• OE 1.1: Promover la participación activa de la comunidad.
• OE 1.2: Disminuir la prevalencia y complicaciones de eventos no transmisibles.
• OE 1.3: Prevenir y controlar la propagación de eventos transmisibles.
• OE 1.4: Desarrollar capacidades de respuesta y prevención.
2. Eje estratégico de calidad y seguridad del paciente.
• OE 2.1: Fortalecer la calidad y la seguridad del paciente.
• OE 2.2: Asegurar los más altos niveles de calidad y seguridad.
3. Eje estratégico de producción
• OE 3.1: Potenciar la capacidad productiva en la prestación de servicios de salud.
4. Eje estratégico de accesibilidad
• OE 4.1. Generar facilidad de acceso a los diferentes efectores del sistema de salud.
• OE 4.2. Fortalecer los diferentes mecanismos con que cuenta el sistema de salud.
• OE 4.3. Implementar un sistema de control y seguimiento de los tratamientos sanitarios.

Fuente: elaboración propia con base en la información proporcionada por la Secretaría de Salud de Chubut (2025).

Tabla 3. Síntesis de los programas de Transformación (PT)

• Sistema técnico
<u>Tecnologías centrales</u>
1. Fortalecimiento sanitario.
2. Fortalecimiento de la producción.
3. Calidad y seguridad.
• <u>Tecnologías de gestión</u>
4. Diseño organizacional.
5. Modernización de la atención hospitalaria.
6. Transformación digital: digitalización administrativa y reingeniería de procesos.
7. Sistema estadístico.
8. Modernización de la gestión de recursos humanos.
• Sistema social
9. Cultura organizacional.
10. Accesibilidad.
11. Sistema económico
12. Sistema institucional

Fuente: elaboración propia con base en la información proporcionada por la Secretaría de Salud de Chubut.

Tanto los OE como los PT (tablas 1 y 2) se operacionalizaron a partir de indicadores clave de desempeño (*key performance indicators/KPI*) y metas. La diferencia (brecha) identificada entre las metas y la situación actual dio origen a la formulación de políticas, programas y acciones destinados a reducirla.

⁵ Por cuestiones de espacio se sintetizan las tablas 1 y 2 las que se pueden véase ampliadas en <https://docs.google.com/presentation/d/12UfMrMoKjiApV5i55Syf6uu3OFFa0491/edit?slide=id.p28#slide=id.p28>

Vemos aquí varios elementos instrumentales que luego sirvieron de orientación para el PCC.

- a. El PEPS ya distingue el concepto de programas de transformación, haciendo referencia a la innovación en materia de artefactos, que incluye tecnologías centrales y tecnologías de gestión. Como ya se mencionó, el PEPS es un instrumento que promovió simultáneamente el cambio tanto en el Sistema de Salud Provincial (SSP) como en la Secretaría de Salud (SS).
- b. El PEPS también incluye un programa específico de transformación para la cultura organizacional y el liderazgo. Esos lineamientos fueron posteriormente tenidos en cuenta para la elaboración del PCC.
- c. La matricialidad de objetivos estratégicos y programas de transformación orienta, en particular, uno de los PT más innovadores en tecnologías de gestión, al utilizar el concepto de matricialidad para el diseño organizacional de la SS. En este sentido, se definieron Áreas Programáticas Territoriales (APT), a las que se les asignó la responsabilidad de cumplir con los OE. Luego, se asignaron responsabilidades para poner en marcha los PT en diferentes direcciones de la SS. El cruce de ambos criterios de división del trabajo da origen a una estructura matricial que potencia sinérgicamente la labor de APT y PT, asegurando que los PT se ejecuten eficaz y eficientemente en todo el territorio provincial.
- d. Este nuevo diseño organizacional requirió la redefinición del ámbito de influencia e impacto del PCC, de manera diagonal, en términos de APT y PT. Se puede ver esto en la figura siguiente.



Figura 3. Impacto del Plan de Cambio Cultural

Fuente: Elaboración Propia

Plan de Cambio Cultural (PCC): innovación en artefactos culturales y liderazgo para el cambio

El PCC siguió los desarrollos que vimos en el apartado sobre marcos conceptuales y utilizó, para su diseño, una estrategia dual: a) promover el cambio cultural a partir de la innovación en los artefactos y, al mismo tiempo, b) apelar a la labor de líderes para el cambio, cuya misión principal era asegurar la efectividad de la innovación de artefactos e impulsar un cambio en valores, modelos de gestión y presunciones básicas.

Fue importante establecer con claridad el diagnóstico e identificación de brechas entre la cultura existente y la cultura requerida para, con base en ello, determinar políticas de intervención cultural. La cultura requerida no implica un modelo único o idealizado, sino un conjunto de orientaciones consideradas funcionales para sostener los objetivos estratégicos definidos colectivamente.

Para identificar la cultura existente, se realizó una encuesta para mapear presunciones básicas y estilos de liderazgo vigentes en la Secretaría de Salud (SS). La encuesta se complementó con otros instrumentos ya descriptos.⁶

⁶ Para más información sobre la encuesta y resultados: la encuesta es esta https://docs.google.com/forms/d/1CjVkaDGs_MnGuLC6Sfxv0-OfzttARW_hg1kxow6lusk/edit y https://8matxh-leandro-olivo.shinyapps.io/visualizacion_chubut/

Se tomó como universo al conjunto de trabajadores de la SS, con 350 respuestas de una muestra aleatoria que abarcó todo el territorio de la provincia y caracterizó a la población encuestada en función de profesiones, sexo, edad, nivel educativo y posición jerárquica, entre otras variables demográficas.

La encuesta obtuvo 350 respuestas de una población de 7300 empleados correspondientes a una muestra aleatoria de trabajadores de la organización, representativa de las distintas áreas territoriales y caracterizada según variables demográficas y ocupacionales. Entre las principales pueden señalarse:

- Edad: El 29 % tiene 40 años o menos, el 43 % tiene entre 41 y 50 años, y el 28 % tiene 51 años o más.
- Sexo: El 28 % son hombres y el 72 % son mujeres.
- Perfil educativo: El 69 % tiene educación universitaria, mientras que el 31 % tiene educación secundaria o primaria.
- Antigüedad en la organización: El 65 % tiene más de 11 años en la organización y el 35 % tiene menos de 11 años.

Complementariamente, se realizaron 28 entrevistas a informantes calificados, seleccionados por su rol de referentes en diversas áreas⁷. Adicionalmente, se emplearon otras técnicas de indagación cualitativa para contrastar los resultados obtenidos y profundizar en el análisis de las características culturales de la organización, incluidos eventos con personal del sistema sectorial y de la propia secretaría, a fin de identificar las brechas existentes entre la cultura vigente y aquella considerada necesaria para acompañar el proceso de transformación institucional.

Solo como referencia principal, a continuación se presenta el mapa de presunciones básicas de la población general encuestada, desagregado por antigüedad, nivel jerárquico y nivel educativo.

7 Véase detalle de la entrevista en: <https://docs.google.com/document/d/1SkpgzG9Bzzn3sA8VlJ6Ljh5Qs-vOoYevL/edit>



Figura 4 . Presunciones básicas.

Fuente: Elaboración Propia

Los hallazgos permiten apreciar similitudes culturales tanto entre edades como entre niveles jerárquicos y educativos. Es posible afirmar esto en función de lo que conceptualmente denominamos estructura del inconsciente colectivo, entendiéndose por tal el conjunto interrelacionado de creencias, actitudes y pensamientos mediante los cuales las colectividades y sus individuos componentes interpretan el mundo y actúan.

Considérese el concepto de estructura como interrelación de los elementos componentes de un conjunto: alude no a gradientes, sino a relaciones entre conceptos; en este caso, las presunciones básicas estudiadas. Gráficamente pueden verse similitudes (estructuras similares) en cuanto a dichas relaciones, aunque al mismo tiempo aparezcan ciertas diferencias de grado, muy especialmente por nivel educativo, donde se observan potenciadas en grados, casi todas las presunciones básicas relativas a los niveles educativos más altos.

Así, en los niveles educativos más altos se evidencia una mayor orientación al futuro, a la performance, a lo humano, al trabajo colectivo y al orgullo de pertenencia, junto con una menor distancia de poder. Esto indicaría una mejor predisposición de los niveles educativos más altos hacia culturas de tipo integrativo, orientadas simultáneamente hacia los resultados y la gente. Lo interesante es también observar que, esta misma predisposición está presente en los demás niveles, con similar estructura de presunciones, aunque en grados más bajos. Al mismo tiempo, debe resaltarse que los resultados obtenidos muestran niveles muy bajos de asertividad, de manera generalizada en todas las poblaciones, lo cual representaría una dificultad a la hora de instalar culturas que requieren diálogo franco y abierto para favorecer el aprendizaje y promover el cambio de prácticas, valores y creencias.

Todo lo anterior puede indicar la conveniencia de preferir la selección de líderes para el cambio en los segmentos más altos del nivel educativo, aun teniendo en cuenta las limitaciones antes aludidas, que deberían ser superadas mediante el proceso de formación de líderes ya mencionado. También puede esperarse una intervención en la adhesión a los procesos de cambio de valores y presunciones básicas por parte del resto de la población, dadas las similitudes ya señaladas en la estructura del inconsciente colectivo.

Resultados más relevantes

El análisis documental, la encuesta sobre cultura organizacional y liderazgo, y las entrevistas con informantes calificados permitieron identificar un conjunto de hallazgos convergentes acerca de la relación entre la planificación estratégica participativa, el cambio cultural y el liderazgo en el proceso de transformación del sistema de salud de la provincia de Chubut.

En primer lugar, el análisis documental del PEPS, del PCC y de los restantes instrumentos de gestión mostró que el proceso de transformación fue concebido desde una lógica integral, articulando intervenciones en el subsistema técnico —nuevas tecnologías, rediseño organizacional e instrumentos de gestión— con acciones orientadas al subsistema social, en particular la cultura organizacional y el desarrollo del liderazgo. Esta articulación permitió estructurar una estrategia coherente entre los objetivos sectoriales y organizacionales.

En segundo lugar, los resultados de la encuesta permitieron identificar una brecha significativa entre la cultura organizacional existente y la requerida para acompañar el proceso de transformación. Entre los principales hallazgos se observaron patrones culturales asociados a la rigidez organizacional, al trabajo predominantemente individual, a una orientación de corto plazo y a estilos de liderazgo poco participativos, mientras que la cultura requerida se vinculó con mayores niveles de flexibilidad, trabajo colaborativo, orientación al desempeño y al futuro, cercanía con la autoridad y liderazgo inspirador y participativo.

En tercer lugar, las entrevistas y otras técnicas cualitativas permitieron contrastar y profundizar en estos resultados, identificando tanto oportunidades como restricciones para la implementación del proceso de cambio. La evidencia recogida mostró avances en la coordinación entre áreas, en la incorporación de prácticas participativas y en la alineación de objetivos organizacionales, aunque también persistieron resistencias asociadas a patrones burocráticos preexistentes y a las dificultades propias de la adaptación a nuevos esquemas de gestión.

Considerados en conjunto, los resultados sugieren que la implementación de procesos de transformación en organizaciones públicas complejas se fortalece cuando la planificación estratégica, el cambio cultural y el liderazgo operan de manera articulada siguiendo el concepto de re-

laciones encadenadas. La evidencia obtenida indica que estas dimensiones no actúan de forma aislada, sino que se relacionan de manera interdependiente, lo que condiciona las posibilidades de implementación efectiva de las políticas públicas y proporciona el fundamento empírico para el modelo de relaciones encadenadas desarrollado en este trabajo.

Dicho todo lo anterior, surge un interrogante básico: ¿la cultura sostenida por los miembros de una organización debe aceptarse como la cultura requerida para un cambio cultural? No debería ser así en general y no parece ser el caso de la SS, donde se observa que una buena parte de las presunciones básicas no supera en promedio poblacional un grado 5 (valor que equivale a un grado 7 en escala decimal). Esta cuestión es más crítica en presunciones como la asertividad, donde el promedio está cerca de 3 (grado 4 en la escala decimal).

Resumiendo, la cultura requerida para el proyecto de cambio organizacional ya descrito requiere de mayor fortaleza en una buena parte de las presunciones básicas estudiadas. De lo contrario se corre el riesgo de repetir los viejos errores: modificaciones en el sistema técnico no sostenidas por el sistema social. Un resumen del diseño de la cultura requerida se presenta en la Tabla 4.

Adicionalmente y mediante otras técnicas de indagación, se realizó un mapeo de presunciones básicas existentes (as is) a fin de compararlas con el mapa de presunciones básicas requeridas ya descrito (to be), e identificar de esta forma la brecha entre to be y as is: la cultura que tenemos vs. la cultura que queremos, o para decirlo con más precisión, la cultura que se requiere para acompañar al plan de transformación. Pueden verse los resultados en la tabla 4.

Tabla 4. Cultura existente y requerida

	Qué cultura tenemos	Qué cultura queremos
Alineada a Objetivos	Sin rumbo aparente; con rumbo poco definido/difuso	Orientada a los objetivos y metas del Plan Estratégico de Salud (o sus lineamientos LPEP).
Artefactos	Predominantemente burocráticos, procedimentales, normativos.	Diseñados para producir cambios en valores laborales, modelos culturales y presunciones básicas según se detalla en los puntos siguientes
Valores Laborales	Predominantemente básicos y sociales	Predominantemente de autorrealización y de reconocimiento
Modelo Cultural	Predominantemente anómico, apático y paternalista	Predominantemente integrativo

	Qué cultura tenemos	Qué cultura queremos
Presunciones Básicas	• Lejanía de la autoridad • Rigidez • Trabajo individual • No igualitaria • No asertiva • Poco orientada al desempeño • Coyuntural • Poco Humana • No orgullosa de si misma	• Cercanía con la autoridad • Flexible • Trabajo individual y colectivo • Igualitaria • Asertiva • Orientada a la Performance • Orientada al Futuro • Humana • Orgullosa de sí misma
Sistema de Reconocimiento	Basado en criterios paternalistas.	Basado en criterios meritocráticos, equitativos y equilibrados.
Liderazgo	Autónomo, poco inspirador, no participativo	Inspirador y participativo

Fuente: Elaboración propia

Los 10 artefactos clave para el cambio de la cultura organizacional

Se seleccionaron 10 artefactos clave para promover el cambio de la cultura organizacional y reducir de esta forma la brecha entre la cultura requerida y la cultura existente. Complementariamente, se diseñó un programa de formación de líderes cuya misión era asegurar la efectividad en la implementación de los artefactos y promover el cambio de valores y presunciones básicas. A efectos prácticos, dicho programa se incluyó entre los artefactos seleccionados. Veamos a continuación una figura que muestra los 10 artefactos y su vinculación con una racionalidad que les da sentido de conjunto e integra los artefactos entre sí.

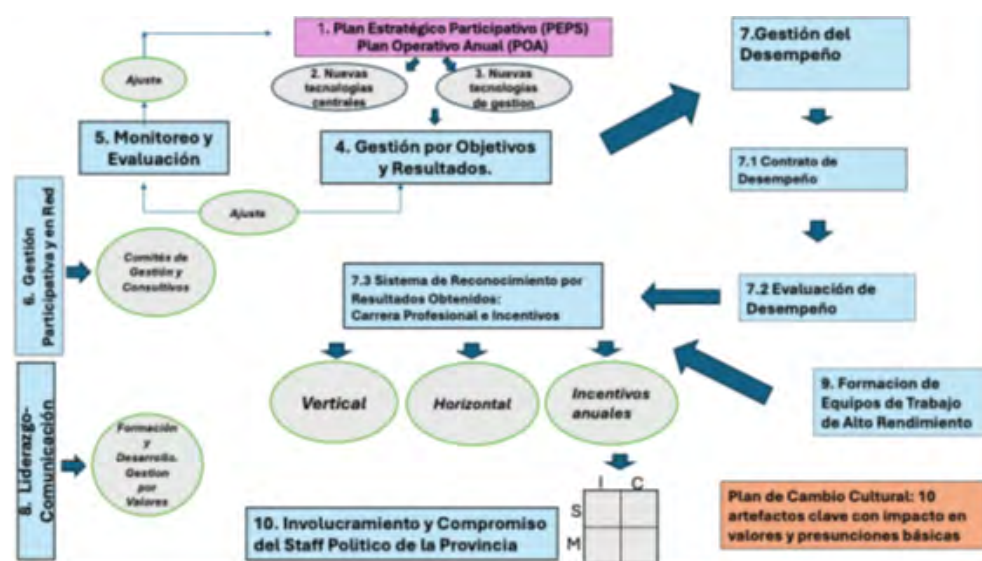


Figura 5 . Artefactos culturales

Fuente: elaboración propia

Detallamos ahora en breve síntesis una descripción de cada uno de los artefactos utilizados:

I. Planificación.

1. Plan estratégico participativo sectorial del Sector Salud 2025-2035 (PEPS). Desarrollado antes como instrumento de cambio sectorial y organizacional; ahora considerado, además, un artefacto de cambio cultural.
2. Planificación operativa. Plan Operativo Anual (POA). Elaborado con base en el despliegue anual de metas del PEPS correspondiente a un año determinado. En este caso, fue el POA 2025.

II. Implementación efectiva de nuevas tecnologías centrales

1. Telemedicina.
2. Equipamiento de última generación.

III. Implementación de un nuevo diseño organizacional y nuevas tecnologías de gestión.

1. Áreas Programáticas Territoriales (APT). Se constituyeron cuatro APT.
2. Áreas de la Administración Central de la SS a cargo de los Programas de Transformación (PT). Dichos programas fueron detallados en puntos anteriores.
3. Organización Matricial. Detallada en puntos anteriores.
4. Nuevas tecnologías de gestión.

IV. Gestión por objetivos y resultados. Artefacto mediante el cual la gestión de la SS se impulsa y luego se evalúa en función de la brecha existente entre objetivos, KPI, metas anuales y resultados obtenidos. Los objetivos son individuales y colectivos (por equipos de trabajo).

V. Sistema de Monitoreo y Evaluación. Orientado a medir periódicamente las brechas entre objetivos y resultados y a evaluarlas según distintos modelos explicativos, a fin de minimizarlas en periodos posteriores.

VI. Gestión participativa.

1. Comités de gestión. Destinados a involucrar y comprometer a distintos integrantes de la SS en la gestión, mediante su participación informativa y consultiva.
2. Comités consultivos. Destinados a involucrar y comprometer a diferentes actores del SSP en la gestión, mediante la participación informativa y consultiva.

VII. Gestión del desempeño.

1. Contrato de desempeño. Establece objetivos a cumplir en un período anual.
2. Evaluación de desempeño. Identifica las brechas entre los objetivos fijados y los resultados obtenidos, evalúa dichas brechas y establece acciones acordadas entre el supervisor y el supervisado para reducirlas.
3. Sistema de reconocimiento por resultados obtenidos.

Incentivos: materiales/simbólicos e individuales y colectivos.

- a. Carrera horizontal con progreso laboral en función del desempeño acumulado a lo largo del tiempo, junto con otros aspectos que favorezcan el sendero de crecimiento horizontal; p. ej., formación. La idea central es que se puede crecer a lo largo de toda una vida laboral sin que ello implique necesariamente asumir roles de jefatura. En este sentido, se puede apelar a la ya conocida frase: “se puede ser el mejor de los médicos sin tener habilidades de supervisión”. Ese desempeño de excelencia debe ser reconocido mediante una carrera horizontal.
- b. Carrera vertical con progreso laboral en la medida en que se demuestren conocimientos, aptitudes, actitudes y habilidades de supervisión y liderazgo.

VIII. Renovación del liderazgo.

1. Formación de líderes para el cambio. A desarrollarse mediante diversas acciones: formación tradicional, *coaching*, *mentoring*, aprendizaje en el campo (*learning by doing*), etc.
2. Comunicación. Los líderes deben cumplir con un objetivo central en el desempeño de su rol: la comunicación. De la misma manera, habrá formación en la materia.

IX. Formación de equipos de trabajo de alto rendimiento. Se constituirán equipos de trabajo de alto rendimiento. Habrá formación específica para ello.

X. Involucramiento y compromiso del staff político de la Provincia. Central para la validación de todo lo anterior.

Conclusiones

Los análisis realizados permiten afirmar que la planificación estratégica participativa, cuando se articula con un enfoque de cambio cultural y desarrollo del liderazgo, constituye una herramienta eficaz para promover transformaciones en sistemas públicos complejos, tanto



en sus dimensiones sectoriales como organizacionales. El caso del Sector Salud de Chubut muestra que no solo es necesario ordenar el juego social a nivel sectorial, sino que además se debe intervenir a nivel organizacional (Secretaría de Salud); esto, a su vez, requiere operar sobre el subsistema técnico —mediante nuevas tecnologías y rediseños organizacionales— y, simultáneamente, sobre el subsistema social, en particular, la cultura organizacional. En este sentido, la cultura actúa como variable mediadora clave entre el diseño de políticas y su implementación efectiva.

La evidencia obtenida dentro de los alcances propios de un estudio de caso pone de relieve que el cambio cultural en una organización no es solo un proceso espontáneo, sino que puede ser inducido de manera planificada mediante dos mecanismos complementarios: la innovación en artefactos organizacionales y la acción deliberada de los líderes para el cambio. La combinación de ambos permite incidir progresivamente en valores, modelos de gestión y presunciones básicas, generando condiciones más favorables en el “inconsciente colectivo organizacional” para la adopción de nuevas prácticas y su alineación con los objetivos estratégicos. La noción de “relaciones encadenadas” entre planificación, cultura y liderazgo ofrece, en este marco, un esquema analítico útil para comprender cómo se estructuran y se potencian estos procesos.

Cabe aclarar que en las diferentes etapas se observaron avances en la coordinación entre áreas programáticas, la incorporación de prácticas participativas y la alineación de objetivos organizacionales, aunque también hubo resistencias vinculadas a patrones burocráticos previos y dificultades de adaptación al nuevo esquema matricial. La encuesta y las entrevistas con informantes calificados también pusieron de manifiesto dichas resistencias.

El PCC implicó un gran esfuerzo en materia de diseño, involucramiento y compromiso de los actores participantes, especialmente de quienes desempeñaban roles clave en la SS. Todavía se requieren varios ajustes y nuevos intentos. Existieron avances en materia de innovación en tecnologías centrales, tecnologías de gestión y diseño organizacional innovador, dentro de un marco conceptual consistente, una racionalidad metodológicamente fundada y un modelo factible de implementar que le da robustez al proceso. Hay tareas pendientes en cuanto al diseño e implementación de algunos artefactos culturales y en lo relativo al involucramiento, el compromiso y la formación de líderes para el cambio.

El trabajo no propone únicamente un nuevo instrumento de gestión, sino una forma de comprender la implementación de políticas públicas desde la interacción entre planificación, cultura organizacional y liderazgo, sugiriendo que esa interacción, no opera como un conjun-

to de variables independientes, sino como un sistema de relaciones encadenadas, donde el desarrollo de una dimensión condiciona y potencia el desempeño de las restantes durante los procesos de implementación, constituyéndose en un mecanismo relevante para fortalecer los procesos de implementación de políticas públicas en organizaciones estatales complejas. No obstante, también plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de estos procesos y la necesidad de profundizar en nuevos estudios que permitan evaluar sus resultados a mediano y largo plazo.

Referencias

- Blutman, G., y Cao, H. (2019). *El futuro del Estado en la Argentina: Escenarios en disputa hacia el 2030*. Edicon.
- Blutman, G., y Cao, H. (2023). *Materia Estado: El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Brynjolfsson, E. (2024). *The AI economy: Work, wealth, and welfare in the age of intelligence*. W. W. Norton.
- Brynjolfsson, E., y McAfee, A. (2014). *The second machine age*. W. W. Norton.
- Campos Ríos, M. (2022). *El Estado en la era meta: Del Estado inteligente al Estado inmersivo*. CLAD.
- Campos Ríos, M. (2025). *Inteligencia artificial y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. SELA–CLAD.
- Carroll, N., Hassan, N. R., Junglas, I., Hess, T., y Morgan, L. (2023). Transform or be transformed: Managing digital transformation. *European Journal of Information Systems*, 32(3), 1–15.
- Chhokar, J. S., Brodbeck, F. C., y House, R. J. (Eds.). (2007). *Culture and leadership across the world: The GLOBE book of in-depth studies of 25 societies*. Lawrence Erlbaum Associates.
- Davenport, T. H. (2021). *All-in on AI*. Harvard Business Review Press.
- Davenport, T. H., y Miller, S. (2022). *Working with AI*. MIT Press.
- Denison, D. R. (1991). *Cultura corporativa y productividad organizacional*. Legis.
- Edmondson, A. C. (2023). *Right kind of wrong*. Atria Books.
- Emery, F. E. (1959). *Characteristics of socio-technical systems* (Document No. 527). Tavistock Institute.
- Felcman, I., Blutman, G., y Méndez Parnes, S. (2002). *Cultura organizacional en la administración pública argentina*. Ediciones Cooperativas.
- Felcman, I., y Blutman, G. (2011). *Nuevos modelos de gestión pública: Cultura, liderazgo y tecnologías de gestión después del “big bang” paradigmático*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRLFel-

- cman, I., y Blutman, G. (2020). Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, (18).
- Felcman, I., Blutman, G., Bobeck, P., González, I., y Velázquez, R. (2017). *Planeamiento estratégico participativo: Concepto, metodología e instrumentos*. UBA-FCE.
- Giorgetti, G. E., Moreno, D., y Ugalde, D. F. (2025). Ecosistemas digitales: La revolución silenciosa del Estado abierto. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (93), 96–129. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n93.a460>
- GLOBE Project. (2025). *Encuesta global sobre cultura, liderazgo y construcción de confianza*. <https://globeproject.com/about.html>
- GLOBE Project. (2026). *Cultural norms of the world: The GLOBE study of 144 societies* [Manuscrito en preparación].
- GLOBE Research Project. (2023). *GLOBE project overview and publications*. <https://www.globeproject.com>
- Haug, N., Dan, S., y Mergel, I. (2024). Digitally induced change in the public sector: A systematic review. *Public Management Review*, 26(7), 1963–1987.
- Hofstede, G. (1980). *Culture's consequences*. Sage.
- Hofstede, G., Hofstede, G. J., y Minkov, M. (2010). *Cultures and organizations: Software of the mind* (3rd ed.). McGraw-Hill.
- Ibarra, H. (2023). *Act like a leader, think like a leader*. Harvard Business Review Press.
- Korma, M., Kolloju, N., Reddy Kummitha, H., y Kareem, A. (2022). Impact of organizational culture on organisational performance: A study on the employees in educational institutions. *Business Systems Research*, 13(1), 138–155. <https://doi.org/10.2478/bsrj-2022-0009>
- Leonardi, P. M., y Neeley, T. B. (2022). *The digital mindset*. Harvard Business Review Press.
- Matus, C. (1983). Planeación normativa y planeación situacional. *El Trimestre Económico*, 50(199).
- Mazzucato, M., y Kattel, R. (2026). *Market-shaping states: A new theory of public sector capacities and capabilities* (IIPP Working Paper WP 2026-03). UCL Institute for Innovation and Public Purpose.
- Mergel, I., Edelmann, N., y Haug, N. (2019). Defining digital transformation. *Government Information Quarterly*, 36(4), Article 101385.
- North, D. C. (2010). *Understanding the process of economic change*. Princeton University Press.
- Oszlak, O. (2022). Perspectivas del Estado abierto en la era exponencial, a la luz de la experiencia latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (82). <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n82.a284>

- Parano, M. (2026). Capacidades de innovación pública: Una revisión sistematizada. *European Public y Social Innovation Review*, 11, Article 2445. <https://doi.org/10.31637/epsir-2026-2445>
- Porter, M. E. (1985). *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. Free Press.
- Ramió, C. (2021). *Innovación pública en Iberoamérica: Presente y tendencias de futuro*. CLAD.
- Ramió, C. (2023). *La inteligencia artificial en la administración pública*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Schein, E. H. (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo*. Plaza y Janés.
- Schein, E. H., y Schein, P. (2021). *Humble leadership*. Berrett-Koehler.
- Secretaría de Salud de Chubut. (2025). *Secretaría de Salud de Chubut*. <https://secretariadesalud.chubut.gov.ar/>
- Sena, A. R. C. P., Thiago, F., y Meira de Vasconcelos, A. (2024). Innovation culture in public organizations: A systematic literature review. *Future Studies Research Journal: Trends and Strategies*, 16(1), Article e821.
- Trist, E. L., y Bamforth, K. W. (1951). Some social and psychological consequences of the longwall method of coal-getting. *Human Relations*, 4(1), 3–38.
- van Roekel, H., Branderhorst, M., Tummers, L., y Meijer, A. (2025). Digital transformation leadership: A public value-centered measurement scale. *Government Information Quarterly*, 42(4), Article 102091.
- Vial, G. (2019). Understanding digital transformation. *The Journal of Strategic Information Systems*, 28(2), 118–144.
- Westerman, G., Bonnet, D., y McAfee, A. (2014). *Leading digital*. Harvard Business Review Press.

Sobre los autores

Gustavo Blutman

Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires (CIAP/FCE/UBA). Profesor titular regular de la UBA. Licenciado en ciencia política y sociología. Magíster en Administración Pública, doctor y posdoctor en Ciencias Económicas por la UBA. Autor de numerosas publicaciones sobre el Estado, la Administración Pública y las Políticas Públicas. Ha trabajado profesionalmente en varios proyectos de planeamiento estratégico y de prospectiva.

Isidoro Felcman

Licenciado en Administración y contador público por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE/UBA), con un doctorado en Ciencias Económicas por la misma institución. Trabaja como profesor consultor en la FCE/UBA y dirige el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de esa facultad. Es coinvestigador en Globe (www.globeproject.com) y actúa como director y consultor en proyectos de Planificación Estratégica Participativa y Desarrollo Organizacional para organizaciones tanto públicas como privadas. Además, ha publicado varios libros y artículos relacionados con su campo de especialización.

Cómo citar este artículo:

Blutman, G., y Felcman, I. (2026). Planificación estratégica participativa, cambio cultural y liderazgo: Salud – Chubut - Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 33-66. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a600>

