

GESTIÓN DE PERSONAS Y EMPRENDEDORISMO PÚBLICO: UN ESTUDIO DE CASO EN LA GESTIÓN DE LA SEARH-RN EN BRASIL

Antonio Gil da Costa Júnior

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

antonio.gil@gmail.com

Carlos Eduardo de Mira Costa

UNIFEI – Universidade Federal de Itajubá

cadumira@gmail.com

Resumen

El espíritu empresarial se ha estudiado ampliamente en el ámbito privado. Sin embargo estos estudios en el sector público se han pasado por alto durante muchos años. Las disfunciones de las burocracias de las organizaciones públicas, en última instancia influyen en cómo la sociedad ve a los servidores públicos. Se creó el sentido común que el trabajo de los funcionarios públicos se caracteriza por bajo rendimiento, bajo compromiso, falta de creatividad y flexibilidad. Por lo tanto, los estudios han tratado de desarrollar nuevas gestiones más receptivas a los cambios, como es el caso del emprendedorismo público. Este estudio tuvo como objetivo analizar las acciones en la gestión 2005-2011 del Secretario de Administración y Recursos Humanos del Estado de Rio Grande do Norte y crear una relación con la teoría del emprendedorismo público, identificando así las características empresariales clave del sujeto en su papel como agente de cambio en la institución. Para ello se utilizó un enfoque cualitativo a través del método del estudio de caso, con la técnica de recolección de datos a través de entrevistas en profundidad y análisis de los datos por medio de la técnica de análisis de contenido. Las categorías utilizadas para el análisis de contenido se basaron en el marco teórico adaptado a partir de la iniciativa empresarial corporativa, así como una categoría creada a partir del marco teórico del emprendedorismo público. Entonces llegamos a las categorías: identificación de oportunidades, agente de cambio, busca de la eficiencia, el liderazgo, la visión, la creación de valor, la creación de redes, la dedicación y la postura anti-burocrática, lo que demuestra cómo un funcionario público en su actuación, puede ser competitivo y es esencial para el correcto desempeño de la entidad pública.

Palabras clave: Emprendedorismo público. Intraemprendedorismo. Gestión de personas. Gestión pública.

JEL: H11

Abstract

Entrepreneurship has been widely studied in the private sphere. However these studies in the public sector have been neglected for many years. Dysfunctions of bureaucracies of public organizations turned out to influence how society sees public employees. It was created common sense that the work of public employees is characterized by low performance, low commitment, lack of creativity and lack of flexibility. Thus, studies have sought to develop new administrations more receptive to changes, such as the case of public entrepreneurship. This study aimed to analyze the actions in the 2005-2011 management of the Secretary of Administration and Human Resources of the State of Rio Grande do Norte and to make a relationship with the theory of public entrepreneurship, thereby identifying the key entrepreneurial characteristics of the subject in their role as change agent in the institution. For this we used a qualitative approach through the case study method. We used the technique of collecting data through in-depth interviews and technical analysis of the data by qualitative content analysis. The categories used for qualitative content analysis were based on the theoretical framework adapted from corporate entrepreneurship, as well as one category created from the theoretical framework of public entrepreneurship. Finally we came to the categories: identifying opportunities, change agent, seeking efficiency, leadership, vision, value

creation, networking, dedication, and anti-bureaucratic stance, demonstrating how a public officer in his performance, can be competitive and essential to the proper performance of public institutions.

Keywords: Public entrepreneurship. Intrapreneurship. People management. Public Management.

JEL: H11

1 INTRODUCCIÓN

Durante años, el espíritu empresarial se ha estudiado como una fuerza impulsora en el sector privado. Estudios académicos normalmente dirigen su foco en cómo, por qué, cuándo y dónde se produce el movimiento del espíritu empresarial en el ámbito privado y pasan por alto el sector público como fuente del espíritu empresarial.

Moon (1999) argumenta que los líderes políticos son cada vez más interesados en el espíritu empresarial en el sector público en un intento de mejorar el desempeño del gobierno. Sin embargo, pocos estudios han abordado esta cuestión.

Este artículo es un estudio de caso con el objetivo de analizar las acciones en la gestión 2005-2011 del Secretario de Administración y Recursos Humanos del Estado de Rio Grande do Norte y hacer una relación con la teoría del emprendedorismo público. El objeto y el sujeto se seleccionaron principalmente por dos razones. La primera es que el sujeto del estudio, el Secretario de Estado de esa institución, fue, el Presidente de CONSAD - Consejo Nacional de Secretarios de la Administración del Estado - una agencia que tiene el objetivo de intercambiar experiencias y la búsqueda de nuevas soluciones creativas para el mejoramiento de la administración pública en Brasil. La segunda razón es que el objeto de estudio, SEARH, en la gestión del Secretario, recuperó la confianza y el respeto que durante muchos años había sido sacudida por gestiones menos efectivas y enyesadas.

Así el artículo es limitado al estudio de la gestión de la SEARH en el marco de tiempo anteriormente citado. El objetivo es identificar las principales características emprendedoras del sujeto que actuó como agente de cambio en la institución. No tiene la intención de agotar el tema, sino más bien contribuir al estado del arte sobre lo emprendedorismo público en Brasil.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 El espíritu empresarial o Emprendedorismo

Considerada una traducción libre de la palabra inglesa *entrepreneurship*, que a su vez deriva de la palabra francesa *entreprendre*, el emprendedorismo o espíritu empresarial significa comprometerse a hacer algo o conseguir algo. El emprendedor sería, en este punto de vista, una persona que puede generar resultados efectivos en cualquier área de la actividad humana.

A lo largo de la historia el término emprendedorismo o espíritu empresarial se ha utilizado con diferentes significados. El primer uso registrado del término ocurrió en el siglo XII, para referirse a "lo que animaba a las peleas." En el siglo XVII, fue utilizado para describir a una persona que asumía la responsabilidad y dirigía una acción militar. A finales del siglo XVII y principios del siglo XVIII se utilizó el término para referirse a la persona que "creaba e dirigía proyectos" o "creaba e dirigía emprendimientos". Incluso en el siglo XVIII, el término ha ampliado su significado para describir a una persona que compraba la materia prima, procesaba y vendía a otra persona. Después, el elemento de riesgo fue incorporado en las descripciones del término (Bernardi y Guimarães, 2008).

Melo Neto y Froes (2002, p. 6) definen emprendedorismo o espíritu empresarial como "un proceso dinámico mediante el cual los individuos identifican ideas y oportunidades económicas y actúan desarrollándolas, convirtiéndolas en los proyectos y, por tanto, reuniendo capital, el trabajo y otros recursos para producir bienes y servicios".

En este sentido, Filion (1998) sostiene que un emprendedor es una persona creativa, marcada por la capacidad de establecer y alcanzar metas y que mantiene un alto nivel de conciencia sobre el medio ambiente en que vive, usándolo para detectar oportunidades. Así, un

emprendedor que sigue aprendiendo acerca de las posibles oportunidades y tomar decisiones de riesgo moderado que tienen como objetivo la innovación, seguirá desempeñando un papel emprendedor.

Morais (*apud* Bueno *et al.*, 2004) utiliza una definición más focalizada, declarando que: Los emprendedores tienen actitudes inteligentes. Se aprovechan de las oportunidades, no esperan las oportunidades surgieren de repente. Al tener éxito como objetivo, esperan siempre lo mejor y siempre están dispuestos a ganar. Estas personas no creen en el fracaso, saben que hay obstáculos y tienen la voluntad y el coraje para enfrentarlos. Consiguen tener una actitud mental dirigida hacia la realización de sus victorias, tienen buenos canales de comunicación con su equipo, con base en la confianza mutua (Morais *apud* Bueno *et al.*, 2004).

Lo largo del tiempo, los estudiosos sobre lo emprendedorismo desarrollaron varias definiciones del fenómeno. Algunas de ellas con fuerte influencia de las teorías económicas y de comportamiento. Otras más orientadas a los negocios del sector privado. Y otras más en un esfuerzo por reunir características o comportamientos observados en las personas emprendedoras. De todos modos, no hay definiciones correctas o incorrectas. Todas son correctas y reflejan el emprendedorismo o el espíritu empresarial en un sector determinado, lugar o momento de nuestra historia (Bernardi y Guimarães, 2008).

2.2 Intraemprendedorismo o emprendedorismo corporativo

En el curso de la evolución de los estudios organizacionales sobre lo emprendedorismo, se pasó a hacer referencia a intraemprendedores como aquellos empleados que proponen y practican innovaciones en determinada organización, lo que lleva a la aparición de valores adicionales. Para Hashimoto (2006, p. 22) "el intraemprendedor es una persona dentro de la organización que utiliza su talento para crear y dirigir proyectos de carácter emprendedor en la organización". Pinchot III (1989), Dornelas (2008) y Schmidt *et al.* (2009) enumeran algunas características comunes a los intraemprendedores, que están compiladas en el Cuadro 1.

Características	Descripción
Visión	Tienen una visión clara sobre el futuro y la capacidad para poner en práctica sus sueños
Necesidad de acción	Un actor activo que evita trámites largos de planificación
Ejecución de pequeñas tareas	No se molestan en realizar tareas inferior a su posición jerárquica
Dedicación	No se preocupan en trabajar después del horario y los fines de semana, para desarrollar algo nuevo
La toma de decisiones	Son seguros y ponen en práctica sus acciones más rápidamente posible
Establecimiento de metas	Por lo general son concretas, medibles y establecidas en mediano y largo plazo, ajustándose según sea necesario
La superación de los errores	Los errores significan el aprendizaje, no culpan a otros por el fracaso y piensan en cómo evitar el error
Identificación de oportunidades	Son identificadores de oportunidades, curiosos y atentos a los detalles
Determinación y dinamismo	Son comprometidos y cultivan una cierta inconformidad ante la rutina
Disfrutan de lo que hacen	Sienten la satisfacción en el desempeño de su trabajo, son auto-determinados y motivados.
Liderazgo y trabajo en equipo	Tienen sentido inusual de liderazgo y son respetados por sus subordinados
Redes	Saben cómo construir una red de contactos que los ayudan en ambientes internos y externos de la organización
Organización	Saben cómo obtener los materiales y asignar los recursos humanos, financieros y tecnológicos
Planificación	Planifican cada paso de las actividades que están involucrados
Tienen conocimiento	Buscan el conocimiento y el aprendizaje continuo

Administración de riesgos calculados	Las propias organizaciones los comprometen a asumir y gestionar los riesgos con el fin de reducir la posibilidad de abandono de un intraemprendimiento, a cambio de otro cautivante
Creación de Valor	Dinamizan las organizaciones e innovan mediante la adición de valor a los productos y servicios.

Cuadro 1 - Características de los intraemprendedores

Fuente: Adaptado de Pinchot III (1989), Dornelas (2008) y Schmidt *et al.* (2009)

Así, en general, se observa que intraemprendedores tienen características que los hacen competitivos y necesarios para el cabal desempeño de las organizaciones, ya que tienen la capacidad de gestionar, crear e implementar innovaciones, agregando valor a la sociedad en que operan. Por lo tanto, constatase que estos actores son importantes porque actúan como verdaderos agentes de cambio dentro de las organizaciones, transformando las ideas en productos o servicios exitosos, empeñándose a favor de la organización y la busca de la realización personal (Schmidt *et al.* , 2009).

2.3 Gestión pública: de la burocracia tradicional al emprendedorismo público

Las organizaciones son necesarias para el desarrollo económico, político y social del mundo. Así, Motta y Pereira (1986) muestran que cuanto más un sistema social es organizado, más se asemeja al modelo ideal de organización burocrática. Por lo tanto, es característico de la burocracia tener rígida jerarquía y apego a los reglamentos, con el interés principal de la aplicación de la ley, basándose en la eficiencia a través de la racionalidad instrumental y apoyada de manera arbitraria en el cumplimiento de las regulaciones y leyes.

Como argumenta Martins (2008) lo destaque del enfoque weberiano se constituye el pionerismo de los aspectos políticos y administrativos del Estado moderno. Problemática esta que trata de distinguir entre la racionalidad sustantiva de la busca de los intereses y el ejercicio del poder a través de la racionalidad formal instrumental.

En cuanto a la racionalización de la administración pública, es importante darse cuenta de que este es, sobre todo, una cuestión sociológica. No es simplemente la aplicación de los conocimientos técnicos, sino más bien un proceso de transformación del aparato estatal. Es más una fase de la evolución del estado de que una tecnología en sí misma.

Para esta racionalización, que Max Weber llamó de la burocracia, hay un predominio de los intereses universales sobre los intereses individuales. Por lo tanto, hay un choque entre la gestión patrimonial y la administración racional o burocrática.

Según Ramos (2009) la administración racional o burocrática presenta algunas características "típicos-ideales", como se puede observar en el Cuadro 2.

En la administración burocrática se establece el principio de la competencia o jurisdicción, por el que se delimita las competencias de los funcionarios y constituyen las instancias. De este modo desaparece el comando arbitrario. Cualquier acto que lesiona la disposición legal puede ser susceptible de revisión o anulación.
Constituye una jerarquía funcional y un sistema de procedimiento, mediante el cual las relaciones de súper-coordinación y subordinación están perfectamente organizadas. Las decisiones de gestión se distribuyen en función de su generalidad o la gravedad, por las autoridades "superiores" o "inferiores".
Punto fundamental de la administración burocrática es el documento. La técnica de documentación y el archivo crece, surgen los escribanos, secretarios, archivistas, los archivologistas. Ningún papel tiene curso se no son protocolados. Ninguna decisión tiene eficacia si no se publica oficialmente. Cada división tiene su papeleo y toda autoridad despacha al sector siguiente más alto.
La función pública se considera una profesión. Normas y técnicas necesarias para el ejercicio de las posiciones son objetivas y representan una tecnología en particular, y con el propósito de enseñarles, aparecen institutos y cursos de formación profesional.
Los empleados burocráticos tienen las siguientes características: a) Son personalmente libres, emancipados de todo vínculo personal y con sujeción únicamente a los objetivos deberes de su cargo. b) Se distribuyen como una jerarquía de gestión estricta, con poderes rigurosamente

establecidos.

c) Son designados o nombrados sobre la base de la libre elección, de acuerdo con la calificación determinada por pruebas o de valores que acrediten su cualificación.

d) Por lo general, tienen derecho a la pensión o salario fijo, graduados, primero de acuerdo con la jerarquía, a continuación, de acuerdo con las responsabilidades del cargo y, en general, en función de la representación.

b) Ejercen el cargo como su única y principal profesión y tienen ante sí una "carrera", o la posibilidad de mejoras y promociones por año de ejercicio o por el mérito, o ambas, a juicio de los superiores.

c) Trabajan con la separación completa de los medios administrativos y sin la propiedad de las posiciones.

d) Están sujetos a una estricta disciplina y vigilancia que normalmente se expresa en el código o categoría profesional.

Cuadro 2 - Características "típicos-ideales" de la burocracia

Fuente: Adaptado de Ramos (2009)

Durante mucho tiempo, predominó la opinión de que el servidor público estaba subordinado a la autoridad del Estado, sin ningún tipo de comparación con los trabajadores de la categoría del sector privado. En este punto de vista, el servidor público es el responsable por la elaboración, implementación y ejecución de las políticas gubernamentales. Las organizaciones públicas, por su parte, estaban estructuradas para favorecer ciertas actitudes y conductas de los servidores, estableciéndose universalismo de procedimientos, una organización jerárquica y formal, con la perspectiva de carreras claras y fijas, estabilidad en el trabajo, jornada laboral integral, principio de la promoción dentro de la carrera, sistemas de pensiones ventajosas y sistemas de remuneración rígidos. Estas prácticas tenían un objetivo claro: reducir el riesgo de la influencia política, la corrupción, la mala conducta y el ejercicio del interés privado. Y, en última instancia, el objetivo de reducir la inestabilidad del gobierno. El argumento principal de esta estructura era producir un estatuto ético al servidor que favorece el compromiso con el bien público, la neutralidad, la imparcialidad, el respeto de la confidencialidad y la demostración de pericia técnica (Demmke, 2005).

Esta forma de organización llegó a producir profundas distorsiones en la forma como la sociedad vía los servidores. Se creó el sentido común que el trabajo de los funcionarios públicos era caracterizado por un bajo rendimiento, bajo compromiso, falta de creatividad y flexibilidad. Con los años, se creó toda una mitología - poco favorecedora, sin duda - en torno a esa imagen. En realidad, en torno de la propia administración pública, pues las personas comunes asumen la imagen del servidor a la cara visible del Estado. Uno de los desafíos del estado en la actualidad es superar esta visión que sigue presente en el imaginario popular y dirigirla a las verdaderas cualidades y valores de los servidores públicos (Carvalho *et al.*, 2009).

Es en este contexto que, desde la década de 1980, las nuevas formas institucionales comienzan a entrar en sistema de control del gobierno sobre los servicios públicos. Esta nueva situación administrativa se desprende de un marco institucional diferente, a través de la Reforma del Estado y permite la construcción de la llamada "nueva gestión pública".

Así, la sociedad encontrase en un proceso de busca y desarrollo de nuevas administraciones que respondan mejor a los cambios, a diferencia de los moldes tradicionales. Y, en este nuevo escenario, las gestiones públicas deben ser menos centralizadoras, más cooperativas, más abiertas a los intereses de la sociedad y más defensoras de la continuidad del proceso de transformación social. En este sentido, Santos (2001, p. 5) enfatiza que "lo cierto es que será difícil de cambiar estas estructuras tradicionales, pues fueron creadas sobre una cultura contraria al cambio".

Es en esa perspectiva de la evolución de la nueva gestión pública que se encuentra la administración pública, que "comenzó a estar más preocupada por el desempeño de sus servidores, con los resultados y buscar patrones de mejora continua" (Bond, 2007, p. 19). Por lo tanto, se espera de los funcionarios públicos algunas habilidades tales como: el compromiso, la calidad, la integridad, la honestidad, buenas relaciones interpersonales, puntualidad y asiduidad.

Sin embargo, según Aquino (2005), dentro de las organizaciones gubernamentales el emprendedorismo o espíritu empresarial crece de manera más tímida. Hay estímulo del

gobierno, pero el sector público todavía sufre de exceso de reglas que dificultan la innovación y desincentivan la aparición de intraemprendedores.

Para Hashimoto (2006), la burocracia es necesaria y útil, pero la libertad es también. La diferencia está en el momento de la aplicación. En ciertas etapas de la madurez del grupo, la burocracia es importante, en otros más avanzados, debe dar paso a la libertad. Parece que el exceso de burocracia o la su aplicación en el momento equivocado dificulta el desarrollo de nuevas ideas en una organización. Corroborando, Furbino (2008) sostiene que el mayor desafío de un intraemprendedor consiste en presentar y ejecutar las ideas dentro de las organizaciones, un hecho que se hace más difícil en las organizaciones de perfiles tradicionales o burocráticos.

Los intraemprendedores públicos, además de gestionar la situación existente, realizan cambios, promoviendo el éxito personal y organizacional. En este sentido, un emprendedor público hace uso de la creatividad en la busca de soluciones para problemas como el absentismo, falta de motivación y el estancamiento. Estas iniciativas a menudo no requieren recursos financieros, pero el espacio para la promoción de cursos de capacitación y otras estrategias, respetando las características del poder público (Schmidt et al., 2009).

3 METODOLOGÍA

Teniendo en cuenta la deficiencia teórica sobre el tema del emprendedorismo público en Brasil, era imprescindible hacer uso de un enfoque cualitativo que diese cuenta del detallamiento y la profundidad del tema. Debido a la complejidad del objeto seleccionado para el estudio, la Secretaría de Administración y Recursos Humanos del Estado de Rio Grande do Norte con enfoque en la gestión del Secretario de Estado, el diseño de la investigación se realizó por el método del Estudio de Caso.

De acuerdo con Merriam (1998), un estudio de caso es adoptado "para obtener un conocimiento profundo de la situación y el significado para los involucrados", ofreciendo un relato rico y holístico, que abarque múltiples variables de importancia potencial para avanzar en el conocimiento del fenómeno.

En esta perspectiva, el estudio de caso se diferencia de otros tipos de investigación cualitativa pues se constituye en una descripción y análisis intensiva del caso, proporcionando *insights* que se pueden tomar como hipótesis o propuestas útiles para estructurar futuras investigaciones sobre el tema (Merriam, 1998).

En cuanto a la técnica de recolección de datos utilizada, se adoptó la entrevista en profundidad con el fin de permitir una especie de "buceo en profundidad", colectando indicios de las maneras como el sujeto percibe y significa su realidad y levantando informaciones consistentes permitiendo describir y comprender la lógica que preside las relaciones que se establecen dentro de ese grupo (Goode e Hatt, 1977).

El tipo de entrevista utilizada fue la semiestructurada, componiendo de un guión previamente elaborado y compuesto por preguntas abiertas. La entrevista semiestructurada, guiada por una lista de preguntas, permite una disposición flexible y ampliación de las preguntas a medida que las informaciones son proporcionadas por el entrevistado.

La técnica de análisis utilizada fue la el análisis de contenido cualitativo, una técnica de investigación que trabaja con la palabra, lo que permite de forma práctica y objetiva producir inferencias sobre el contenido de la comunicación de un texto replicables al su contexto social (Caregnato e Mutti, 2006).

Se utilizó de categorías obtenidas de un marco teórico adaptado del intraemprendedorismo y emprendedorismo público para el material empírico. Por medio de este sistema de categorías, se determinó los aspectos que fueron filtrados del material transcrito. Así, de acuerdo con Mayring (2002), la forma básica de análisis de contenido cualitativo utilizada fue la Estructuración, con el fin de filtrar determinados aspectos del material, estableciendo un recorte del mismo sobre la base de criterios predeterminados.

La clave del análisis cualitativa de contenido estructurante es que el sistema de categorías, derivado de las dimensiones de la estructura, sea definido con tanta claridad que una agregación inequívoca de segmentos de textos a las categorías sea posible. Así, se muestra favorable usar un procedimiento que consta de tres pasos (Mayring, 2002, p 118.):

Definición de las categorías: se definen explícitamente cuales segmentos de texto pertenecen a una determinada categoría.

Ejemplos de anclajes: se citan segmentos específicos de texto que se aplican a una categoría particular y que sirven como ejemplo para esta categoría.

Las reglas de codificación: en caso de problemas de limitación se establecen reglas que permiten una agregación inequívoca.

El contacto con el Secretario de Estado Sr. Paulo Cesar Medeiros de Oliveira Junior, sujeto foco de la investigación, ocurrió en dos fases distintas. En una primera ocasión fue realizada una visita *in-loco* a la Secretaría, donde las acciones tomadas en la gestión fueron mostradas en cada uno de los sectores. En otra ocasión, esta vez en el campus de la Universidade Federal do Rio Grande do Norte, ocurrió la entrevista que sirvió como base para el análisis de contenido cualitativo.

4 ESTUDIO DE CASO

4.1 La SEARH

La SEARH de Rio Grande do Norte tiene su origen en los años 70 en la gestión del gobernador José Cortez Pereira de Araújo. Tenía un papel estratégico, con el fin de formular las acciones del gobierno. Con los años, la Secretaría fue convirtiéndose en un "gran archivo de documentos y también de alguna manera un depósito de la gente", como afirma el Secretario sujeto del estudio. Los funcionarios públicos que no se ajustaban a su trabajo eran transferidos para la SEARH, como una forma de evitar la formación y capacitación de éstos funcionarios.

El Secretario asumió el cargo en febrero de 2005, una institución con funcionarios desanimados y desmotivados, y muchos han "contado los días a la jubilación", en palabras de del mismo. Ubicado en el Centro Administrativo, junto con otras Secretarías, la SEARH tenía en aquel momento cerca de 260 funcionarios activos. El Secretario tuvo el desafío de poner en práctica la misión que fue establecida para formular y ejecutar políticas para la gestión de los recursos humanos, materiales, patrimoniales y tecnológicos para ofrecer al gobierno de Rio Grande do Norte los medios para la prestación de servicios públicos de modo efectivo, ético y de alta calidad para sus ciudadanos.

Así, además de gestionar la propia Secretaría, el Secretario, junto con su equipo, gestionaba los medios para equipar otros organismos del Estado con la infraestructura adecuada, con la nómina y el sistema de información de gestión.

4.2 Análisis e Interpretación de los Datos

Al principio de su administración, el sujeto se utilizó de una encuesta interna que se había realizado con los servidores en la Secretaría para apoyar un programa para la gestión de la calidad de vida y la salud en el trabajo. El mayor problema que se presentó fue el ambiente físico relacionados con la infraestructura del edificio. El segundo problema más grande era las relaciones personales de trabajo y el tercer problema más reportado de la remuneración. Así, al principio de su gestión el sujeto se dio cuenta de que era necesaria una acción para mejorar la infraestructura de la Secretaría, y por lo tanto identificó una oportunidad para mejorar el ambiente físico al mismo tiempo que estimulaba un choque cultural, como puede verse en la citación Ae1a en el Cuadro 3. La modificación del ambiente físico sometió a una revisión general del edificio, pasando desde el intercambio del cableado y plomería interna até a la modernización de los ambientes y baños nuevos. Como lo que cuenta el sujeto, había una preocupación por la calidad y la seguridad en el trabajo. Los muebles antiguos fueron cambiados por mobiliario ergonómico.

Para implementar el choque cultural propuesto, el sujeto se involucró en la ruptura de la "estructura de feudos" hasta ahora existentes en la Secretaría. Así se extinguieron las oficinas privadas, incluido a de los jefes y las salas de reuniones sectoriales, así como el fin de las divisorias. Todos los funcionarios pasaron a utilizar estaciones de trabajo (código Ae2a). Esta decisión trató de abordar los dos problemas principales identificados en la investigación interna: el ambiente físico con mobiliario moderno y ergonómico y la busca de la mejora de las relaciones laborales, ya que a partir de aquel momento todo el personal comenzó a vivir juntos en el día a día del trabajo.

También en relación con el entorno físico, fue implementado un sistema central de aire acondicionado. Esta acción tenía dos finalidades, para mejorar el confort de los funcionarios en toda la Secretaría y al mismo tiempo una decisión racional en cuanto a la eficiencia, ya que un sistema central consume menos electricidad que cada oficina con aire acondicionado individual (código Ae3a).

Una acción clave en el cambio para la gestión eficiente fue el control de los recursos. Se implementó un sistema de impresión corporativo. Al mismo tiempo que había ahora un mayor control de las impresoras y papel utilizados, se terminó con las demostraciones de poder (código Ae2b) por parte de los empleados que mantenían las impresoras individuales en sus *bureaus*.

El sector de atención al público también ha sido objeto de una revisión en la gestión del sujeto. El ciudadano que necesitaba atención no procuraba quien resolvería su problema, pero los asistentes es que deberían descubrir quién era el responsable de la resolución de aquel problema. Esta acción (código Ae2c y Ae4d) ha mejorado en dos frentes: en primer lugar, que las personas comenzaron a tener un servicio eficiente, esperando la solución sentado en la estación de servicio. Y en segundo lugar (código Ae3b) que redujo drásticamente el flujo de personas (no funcionarios) en la secretaría.

Para controlar el flujo de entrada y salida de personas en la Secretaría fue implementado un control biométrico digital que marca la hora de entrada y salida de los funcionarios. Esta acción de cambio (código Ae2d) intentó abordar un principio de eficiencia (código Ae3c), ya que era del conocimiento del sujeto que muchos empleados no cumplían sus horarios de trabajo. Esta acción también tuvo un carácter de liderazgo (código Ae4a) ante los funcionarios que efectivamente cumplían sus horarios, ya que desde entonces todos deberían estar presentes en la Secretaría.

Otra gran preocupación del sujeto fue con la cualificación de los trabajadores, que presentaban, en general, una edad media considerada alta entre 45 y 50 años (código Ae1b). Así surgió la idea de crear la Escuela de Gobierno, con el objetivo de capacitar y formar los funcionarios, tanto de la Secretaría cuanto de los demás organismos del Estado. Inicialmente fue creado un curso tecnológico de gestión pública con una duración de dos años, con un enfoque principal en la experiencia administrativa, dotando al gobierno del estado de "habilidades técnicas que no tenía". La Escuela de Gobierno adoptó la educación a distancia como un método de enseñanza (ya que el gobierno del estado tenía, en aquel momento, 69.000 funcionarios activos), a través de una alianza con la Fundación Getúlio Vargas. La Escuela de Gobierno también ofrecía MBA, también certificado por la FGV centrado en la capacitación en el área de especialización de los funcionarios. También había un curso de alfabetización, ya que muchos funcionarios fueran identificados como analfabetos funcionales. El ciclo educativo ofrecido así por la Escuela de Gobierno, creada en la gestión del sujeto, contemplaba desde la alfabetización, la educación básica, área técnica, graduación, sensu lato y planificación junto con la FGV para la implementación de un programa de maestría sentido estricto, lo que contemplaría un ciclo educativo completo (código Ae1d) proporcionada por la Escuela de Gobierno. Este proyecto demuestra la visión del futuro (código Ae5c) que el sujeto tiene de los frutos que esa acción puede generar para el gobierno del estado y la vida personal de cada funcionario.

Otro punto importante en la gestión del sujeto, fue la implementación de un programa de calidad de vida y seguridad en el trabajo (código Ae4b), un programa que no fue comisionado, es decir, si valía del voluntariado para que lo mismo fuese efectivamente practicado (código Ae1c). El programa contemplaba desde las visitas médicas até los asesoramiento y monitorización de los funcionarios que necesitaban más atención. Por tanto, los participantes comenzaron a actuar como replicadores, tanto en la SEARH como en otras Secretarías y agencias estatales.

El sujeto cree que la modernización de la administración pública pasa por el montaje de las redes, con foco principal en la unión de fuerzas y la busca de lo mejor y eficiente uso de los recursos públicos. Acciones como la creación de un único catálogo de cursos ofrecidos por el Estado (Ae6a) y la creación de una red unificada de todas las bibliotecas del Estado (Ae6b) son ejemplos prácticos de esta actitud.

Como se dijo anteriormente, la misión de la SEARH era de proporcionar otros organismos del Estado con la infraestructura adecuada para que la prestación de servicios públicos ocurra de forma efectiva, ética y de alta calidad. Con este fin, el sujeto se utilizó de

una postura de liderazgo, llamando la responsabilidad para todos los funcionarios (código Ae4d). Esta acción ha tenido un efecto positivo en cuanto a cómo los demás organismos y secretarías veían la SEARH (Ae7a), que cambió su postura de una Secretaría lenta y disfuncional para una Secretaría elogiada y bien considerada por los demás. El sujeto en el final de su administración, creó un Plan Maestro de Informatización para la modernización del Estado (Ae5b). Para él, el tiempo del *mainframe* individualizado y del *bureau* es pasado, eran necesarias acciones de coordinación política.

Con respecto a la burocracia de la administración pública, el sujeto cree que las prácticas burocráticas de Weber ya no sirven para el siglo XXI, pero como todo el andamiaje jurídico y el marco regulatorio son weberianos, es necesario superar esto de alguna manera. Muchas de las acciones antes expuestas demuestran cómo el sujeto trató de eludir la burocracia, principalmente a través de una postura de liderazgo frente a los funcionarios. Un ejemplo es la evaluación del servicio (Ae8a) ofrecidos a los ciudadanos, con un enfoque en la mejora continua del servicio público.

Para que todas estas acciones fuesen posibles, cabe destacar la dedicación del sujeto (código Ae9a). Para eludir las limitaciones, principalmente los recursos presupuestarios y humanos, esto lo remitió a un sentido de urgencia, lo que significaba trabajar sábados e até algunos domingos.

Ae	Discursos seleccionados
Ae1	Identificación de Oportunidades
Ae1a	<i>Bueno, me di cuenta de que había que jugar con las cartas en el negocio del ambiente físico, por qué la gente se quejaba mucho. Y también vino la idea de que aprovechando la historia del ambiente físico que podríamos tratar de hacer algún tipo de choque cultural. ¿Por qué cual es la cultura que permea la administración pública? Es una cultura de feudos, cada uno de ellos sea responsable del sector, de no admitir ningún tipo de intervención [...]</i>
Ae1b	<i>Estas personas entraron en el servicio público como que jugadas, no fueron entrenados para llevar a cabo tareas públicas y están haciendo algo que aprendieran a no sé cuántos años ya veces ni siquiera saben por qué lo están haciendo.</i>
Ae1c	<i>La Escuela de Gobierno también realizó una acción destinada a preparar a las personas para programas de la gestión de calidad de vida y salud en el trabajo.</i>
Ae1d	<i>Tenemos un área de calificación en el área de la escuela primaria, tenemos el área técnica, tenemos la graduación, de postgrado sentido lato y planeamos postgrado en el sentido estricto. La idea era completar todo el ciclo. Y en el futuro para tener el cargo de administrador público. Dedicado a la formulación e implementación de políticas públicas.</i>
Ae2	Agente de Cambio
Ae2a	<i>Todo era estación de trabajo y todo el mundo trabajaba con todos los demás, y más, en todos los sectores también no existían más las divisorias.</i>
Ae2b	<i>Ahora alguien quería controlar el papel de la máquina, pues el papel de la máquina era un instrumento de poder. Y luego tuvimos que decir ahora quién coloca el papel en la máquina no era alguien en particular, pero alguien del sector administrativo que haría el abastecimiento del papel. Así también terminamos con este residuo de poder.</i>
Ae2c	<i>Entonces el área del servicio del público está concentrada, y si alguien tenía un problema que el asistente no podía resolver él tenía que llamar a persona que podría resolver, con el ciudadano sentado en la estación de servicio.</i>
Ae2d	<i>Los servidores, todos ellos, yo y todos los demás, entramos por una puerta y esa entrada tenía el control de la permanencia en la Secretaría, un control biométrico digital que decía el tiempo en que entró, el tiempo en que salió, ese tipo de cosas.</i>
Ae3	Busca de la Eficiencia
Ae3a	<i>[...] mismo por qué esta decisión debería ser una decisión racional: ¿cual la temperatura se supone que debe ahorrar energía? Obviamente dentro de un</i>

	<i>parámetro de confort.</i>
Ae3b	<i>Bueno, eso estaba orientado para una idea que teníamos que ser eficiente en el servicio al público y tenía que ser eficiente en la secretaría. Los tiempos que pasa con las interrupciones, ellos eran muy grandes [...]</i>
Ae3c	<i>A veces la persona tiene una actividad fuera de la oficina pública y quieren aprovechar el tiempo del cargo público en estas actividades y eso tenemos que admitir que no es republicano en el sentido de que te dan un salario para proporcionar un servicio y no proporcionarlos y recibir el salario. Buen la reforma física continuó como telón de fondo de algunas de las cosas que estábamos tratando de hacer para dar más eficiencia al servicio público.</i>
Ae3d	<i>Antes se hablaba mucho en construcción de escuelas. Pero ya tenemos suficientes escuelas, especialmente en las áreas centrales de las ciudades, tan porqué hacemos inversiones en escuelas profesionales de funcionarios públicos, si existe una capacidad instalada allí que podría apoyarla.</i>
Ae4	Liderazgo
Ae4a	<i>Le he dicho a la gente esto: No tengo ninguna ilusión de que el hecho de que la persona pasar el dedo para controlar la presencia, va a hacer con que ello trabaje. Pero al menos va a ser justo con los que trabajan.</i>
Ae4b	<i>Porque es muy difícil ser un buen profesional si usted es infeliz en el local de trabajo.</i>
Ae4c	<i>Algunas personas preguntan, "¿pero cómo hablar sobre el espíritu empresarial en el sector público"? El problema no es ser público o privado es tener una nueva visión acerca de hacer.</i>
Ae4d	<i>Lo que yo luchaba era para que la gente darse cuenta de que nuestro papel en la secretaría de la administración era importante porque ella es el medio para las otras funcionaren. Entonces se no trabajamos bien, podríamos até no ser percibidos, pero los otros también no funcionarían bien.</i>
Ae5	Visión
Ae5a	<i>Creemos que este tipo de acción creará un estado mejor, no es una acción salvadora de la patria, es una acción que requiere tiempo para madurar, pero es el comienzo de un proceso.</i>
Ae5b	<i>El próximo objetivo era un plan maestro de informatización para el gobierno, pero no es como una cosa impuesta sino algo construido, llamar los gerentes de TI y crear un PDI para el estado.</i>
Ae5c	<i>Realmente desearía que los servidores se apropiasen del avances. Es la única manera de que todo eso se torne más durable es con ellos se apropiando como una ventaja, ellos viendo que el lugar en el que trabajan es un lugar respetado y es valorado por la sociedad. Es la única esperanza que esto no termine.</i>
Ae6	Creación de Redes
Ae6a	<i>En este sentido estoy absolutamente convencido de que la salvación de la función pública es en el montaje de redes. En este sentido, la escuela de gobierno creó una red interesante, que es la red de escuelas que se ocupan de la administración pública en RN, con el fin de cerrar un catálogo de calificaciones [...]</i>
Ae6b	<i>Otra red que se creó fue a de las bibliotecas públicas del estado. Proporcionamos un software para que utilizasen y hablasen de manera que si yo necesitaba un libro y como existía en otra oficina u otro organismo, yo podría tener acceso a este libro, o un informe de manera rápida.</i>
Ae7	Creación de Valor
Ae7a	<i>Anteriormente no teníamos tradición de salir de la Secretaría ,a continuación, todas las acciones que surgieron de la secretaría fueron muy bien recibidas, como parte de la tecnología de la información, donde otras Secretarías han venido a salvar las informaciones y alojando el equipos. Era un signo de confianza.</i>
Ae8	Postura anti-burocrática
Ae8a	<i>Las prácticas, por ejemplo, para evaluar el servicio al ciudadano. Nuestro</i>

	<i>servidor público que realizaba el atendimento era evaluado por medio de una nota. Esto no es una práctica del gobierno de Brasil, pero lo hicimos y nadie demandó en la justicia contra esta evaluación (risas). El propio servidor, cuando comprendió lo que estaba detrás de esto, lo que llamamos la mejora continua, empezó a verlo como algo bueno. Lo que vía como algo malo acababa pidiendo para ir a trabajar en otra Secretaría.</i>
Ae9	Dedicación
Ae9a	<i>No soy un buen ejemplo de los programas de salud y calidad de vida laboral porque trabajo mucho. Pero esto es de la historia personal de cada uno. El sentido de urgencia que me pesaba y también porque tenía muchas cosas por hacer. Lamento es no ser capaz de hacer todas las cosas que me gusta hacer, pero no podía hacer todas las cosas, por muchas razones, las limitaciones de presupuesto, que no contaban con los recursos humanos suficientes, a veces en número, sino también por la calificación, servidores no preparados. Con estas limitaciones, hemos tenido que hacer lo que podíamos hacer. Lo que a veces significaba trabajar sábados y algunos domingos.</i>

Cuadro 3 - Acciones emprendedoras

Fuente: Elaborado por los autores

Las categorías utilizadas para el análisis de contenido cualitativo se basaron en el marco teórico adaptado del emprendedorismo corporativo (Cuadro 1), incluyendo una categoría creada a partir del marco teórico sobre emprendedorismo pública. Así, utilizándose la forma básica de la estructuración (Mayring, 2002), se filtró los segmentos de la transcripción de la entrevista estableciéndose un recorte en los criterios establecidos.

Por lo tanto, las categorías (características emprendedoras) utilizadas en este estudio de caso de la gestión en la SEARH fueran: identificación de oportunidades, agente de cambio, busca de la eficiencia, el liderazgo, la visión, la creación de valor, la creación de redes, la dedicación y la postura anti-burocrática.

Las características presentadas por el sujeto demuestran como un gestor público, en su actuación, puede ser competitivo e indispensable para el correcto desempeño de la entidad pública, ya que cuenta con la capacidad de gestionar, crear e implementar innovaciones, agregando valor a la organización pública en que actúa. Con el uso de la creatividad, busca soluciones a problemas como el absentismo, falta de motivación y el estancamiento.

Se constata que el sujeto, un emprendedor público típico, es un actor importante, ya que actúa como un verdadero agente de cambio en la organización pública, transformando ideas en proyectos exitosos y empenándose por la organización.

5 CONSIDERACIONES FINALES

El sector público sigue sufriendo las excesivas regulaciones que dificultan la innovación y desincentivan la aparición de emprendedores públicos. Academia y autores se encuentran en un proceso de busca y desarrollo de nuevas gestiones públicas más sensible a los cambios, a diferencia de los moldes tradicionales.

Este artículo tuvo como objetivo analizar las acciones en la gestión 2005-2011 de la Secretaría de Administración y Recursos Humanos del Estado de Rio Grande do Norte y hacer una relación con la teoría del emprendedorismo público. Así se identificó en la gestión del sujeto, el Secretario de la SEARH, elementos pertinentes al emprendedorismo público. Por lo tanto, las categorías (características emprendedoras) utilizadas en este estudio de caso fueran: identificación de oportunidades, agente de cambio, busca de la eficiencia, el liderazgo, la visión, la creación de valor, la creación de redes, la dedicación y la postura anti-burocrática.

Se observó claramente una preocupación del sujeto, para crear un ambiente físico propicio para el trabajo, para calificar los servidores, para establecer un nivel aceptable de eficiencia y para restablecer la confianza ante las otras Secretarías y agencias estatales.

Así el sujeto demuestra cómo un emprendedor público es esencial para crear, implementar y gestionar proyectos innovadores, agregando valor a la organización pública en que actúa. Utilizándose de la creatividad, la eficiencia y el liderazgo puede motivar los funcionarios públicos y así restablecer la confianza y el respeto de la sociedad con relación a la organización pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNARDI, M. M. E.; GUIMARAES, T. B. Empreendedores públicos: uma experiência de gestão estratégica de pessoas na administração pública do Governo do Estado de Minas Gerais. **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública**, 13, 2008, Buenos Aires, Argentina. Anais... Buenos Aires, 2008.

BOND, M. T. **Práticas profissionais na gestão pública**. Curitiba: Ibpx, 2007.

BUENO, A. M., LEITE, M. L. G., PILATTI, L. A. Empreendedorismo e comportamento empreendedor: como transformar gestores em profissionais empreendedores. In: **XXVI Encontro Nacional de Engenharia de Produção**. Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, 03 a 05 de nov. de 2004.

CAREGNATO, R. C. A., MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto Contexto Enferm**, Florianópolis, Out-Dez; 15(4): 679-84, 2006.

CARVALHO, A. I. **Escolas de governo e gestão por competências**: mesa-redonda de pesquisa-ação. Brasília: ENAP, 2009.

DEMMKE, C. **Are civil servants different because they are civil servants? Who are the civil servants and how?** Maastricht: European Institute of Public Administration, 2005.

DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo corporativo**: como ser empreendedor, inovar e se diferenciar em organizações estabelecidas. 2 Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

FLICK, U. **Uma introdução à Pesquisa Qualitativa**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

GOODE, W. J.; HATT, P. K. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo: Editora Nacional, 1977.

HASHIMOTO, M. **Espírito empreendedor nas organizações**: aumentando a competitividade através do intra-empreendedorismo. São Paulo: Saraiva, 2006.

MAYRING, P. **Introdução à pesquisa social qualitativa**. Weinheim: Beltz, 2002.

MELO NETO, F. P.; FROES, C.. **Empreendedorismo social** – a transição para a sociedade sustentável. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

NASSER, J. M. **Comunidades de Desenvolvimento**. Avia Internacional, 2002.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MORAES, L. F. R.; MAESTRO FILHO, A. D.; DIAS, D. V. O paradigma Weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na Teoria Organizacional. **RAC**, v.7, n.2, Abri./Jun. 2003. p.57-71.

MOTTA, F. C. P.; PEREIRA, L. C. B.. **Introdução à Organização Burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

PINCHOT III, G. **Intrapreneuring**: por que você não precisa deixar a empresa para tornar-se um empreendedor. São Paulo: Harbra, 1989.

RAMOS, A. G. **Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho**. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2009.

SANTOS, C. S. E Como Fica a Questão do Controle dos Serviços Públicos no Novo Gerencialismo?. In: **Anais do ENANPAD**, 25, 2001, Campinas, 2001.

SCHMIDT, C. M., ROEHRS, M. D. A., CIELO, I. D. Intraempreendedorismo Feminino no Contexto Público. In: **Anais do SEMEAD**, 12, 2009. São Paulo, 2009.

YIN, R. K. **Applications of Case Study Research**. Thousand Oaks: Sage, 1993.