

Recibido: 08 de enero de 2021

Aceptado: 12 de enero de 2021

estudios  
sociológicos  
de El Colegio de México

2022, 40(118), enero-abril, 149-186

*Artículo*

## **Acción-estructura y génesis organizacional: la posición de emprendedores públicos en *netdoms***

### ***Agency-Structure and Organizational Genesis: the Position of Public Entrepreneurs in Netdoms***

**Antonio Carlos Andrade Ribeiro**

Universidad Federal de Ouro Preto

Ouro Preto, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0003-2196-4143>

[antonio.ribeiro@ufop.edu.br](mailto:antonio.ribeiro@ufop.edu.br)

**Resumen:** El artículo aborda el debate sobre la acción-estructura a partir de enfoques rivales: el neoinstitucionalismo sociológico y la sociología neoestructural. La primera será discutida considerando investigaciones sobre emprendimiento público. La segunda toma como referencia la teoría de los *netdoms* de White (2008). El objetivo es identificar características de la estructura social que potencializan la actuación de actores comprometidos en procesos de génesis organizacional. El análisis de la génesis de los Foros de Combate a la Corrupción en Brasil ilustra los argumentos presentados. Se han combinado técnicas de análisis de redes sociales y factoriales para tipificar identidades y lugares estructurales que expliquen



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.

Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional.

el papel que los actores concretos cumplen al impulsar nuevas institucionalidades en el sector público. Se concluye que la génesis organizacional demanda habilidades distribuidas de manera desigual en el área.

**Palabras clave:** acción-estructura; génesis organizacional; sociología neoestructural; emprendedores públicos; *netdoms*.

**Abstract:** *The paper analyzes the debate on Agency-Structure from rival approaches: sociological neoinstitutionalism and neostructural sociology. The first is discussed considering research on public entrepreneurship. The second takes White's (2008) theory of netdoms as a reference. The objective is to identify characteristics of the social structure that enhance the performance of actors engaged in processes of organizational genesis. The analysis of the genesis of the Forums to Combat Corruption in Brazil illustrates the arguments presented. Techniques of analysis of social networks and factorials combine to typify identities and structural places that explain the role that concrete actors play in the dynamization of new institutions in the public sector. It is concluded that the organizational genesis demands competences distributed unevenly in the field.*

**Keywords:** *agency-structure; organizational genesis; neostructural sociology; public entrepreneurs; netdoms.*

# A

pesar de la diversidad de voces, la teoría sociológica encuentra su unicidad en busca de respuesta para tres cuestiones: ¿qué es la acción social? ¿Cómo es posible el orden social? ¿Cuáles factores explican el cambio social? (Joas, & Knöbl, 2017). Este artículo se inserta en el contexto de la tercera pregunta. El texto estructura un diálogo entre enfoques “rivales”: el neoinstitucionalismo sociológico enfocado en la acción emprendedora (DiMaggio, 1983) y la sociología neoestructural que destaca el concepto de *netdoms* (White, 2008). Como

telón de fondo de este diálogo se realiza la sustitución de la perspectiva centrada en la capacidad de actuar de actores dotados de “habilidad nata” para promover cambios estructurales, por una perspectiva centrada en la interdependencia de actores inmersos en dominios de redes (*netdoms*) cuya habilidad para transformar estructuras organizacionales surge de la circulación a través de diversos *netdoms*. El artículo presenta un modelo teórico metodológico para tipificar identidades y lugares estructurales que explican el papel que los actores concretos cumplen al impulsar nuevas institucionalidades, las cuales se conciben como espacios donde interactúen los actores sociales y estatales.

El fenómeno del cambio social se aborda bajo el prisma de los estudios de la génesis y la transformación organizacional. Las investigaciones en este campo buscan responder dos cuestiones principales: ¿cuándo surgen las organizaciones e instituciones?, ¿cómo se transforman? Desde el punto de vista sociológico es importante analizar la relación entre la estructura social y el cambio en comunidades organizacionales. La estructura social se define por la forma en que los grupos de actores sociales (individuos y organizaciones) se relacionan entre sí en un ambiente externo a las organizaciones. Las *comunidades organizacionales* se definen como “el conjunto de relaciones entre formas organizacionales o como lugares donde las organizaciones se localizan en espacios de recursos o geográficos”, ambos presuponen interdependencia entre las organizaciones y las unidades de la estructura social (Freeman, & Audia, 2006). Al igual que Stinchcombe (1965), se asume que las dinámicas organizacionales se conectan con las características de la estructura social, tales como valores difundidos, estructura de poder, formas de estratificación, etc. Por lo tanto, las posibilidades de génesis y de transformación de las organizaciones son limitadas y representan una configuración posible en un tiempo y espacio.

El objetivo de este artículo es identificar las características de la estructura social que potencializan la actuación de actores sociales dedicados al proceso de génesis y transformación organizacional. Aceptamos que la estructura social se manifiesta en dos dimensiones: la material, en patrones de relación entre los actores sociales, y la simbólica, en patrones de relación entre significados que se expresan por medio del lenguaje. La relación entre las dimensiones está mediada por el principio de la dualidad estructural, según el cual “la ordenación estructural de una se

constituye por y a través de la ordenación estructural de la otra” (Mohr, & White, 2008).

En la primera sección, el artículo destaca las contribuciones del neoinstitucionalismo sociológico a partir del debate sobre actividad o gestión emprendedora. En este contexto se destacan las investigaciones sobre emprendimiento público. A continuación se presenta el enfoque de la sociología neoestructural, el cual pone de relieve sus contribuciones al debate sobre la génesis y la transformación organizacional. Con fines ilustrativos presentamos, en la tercera sección, el caso de la génesis de los Foros de Combate a la Corrupción en Brasil (FOCCO). Los elementos discutidos en las secciones anteriores se organizan en la sección de metodología como un modelo de análisis que distingue cuatro lógicas de acción de la gestión emprendedora. En esta sección se encuentran también procedimientos de elaboración de los datos analizados y cinco hipótesis vinculadas a la identidad de emprendedor público. Se muestran los análisis empíricos a partir de la sección 6. De los hallazgos se concluye que los cambios en comunidades organizacionales ligadas al sector público demandan la combinación de habilidades distribuidas de manera desigual.

### **Neoinstitucionalismo sociológico y gestión emprendedora**

Una de las principales claves de lectura del cambio institucional en el campo de la sociología de las organizaciones es el concepto del emprendedor institucional (DiMaggio, 1988). A partir de éste, la relación entre poder e instituciones se analizará para entender el trabajo de agentes comprometidos en crear, transformar o destruir instituciones. Los emprendedores institucionales se describen como agentes capaces de manipular recursos e identificar oportunidades para sus intereses. Se les ve como dotados con habilidad para motivar alianzas y para crear significados e ideas, e inducir a la cooperación (DiMaggio, 1988; Munir, & Phillips, 2005; Fligstein, 2007).

El enfoque del emprendimiento institucional se ha aplicado para investigar procesos de génesis y transformación en el sector público (Mark *et al.*, 2008; Bernier, 2014; Pugalis *et al.*, 2016; Bakir, & Jarvis, 2017; Petridou, & Olaussen, 2017; Cohen, 2021). Esta literatura busca explicar

el fenómeno a partir de la actuación de agentes dotados de habilidad para crear soluciones innovadoras, los cuales nombran emprendedores públicos. El interés reside en la actividad emprendedora ejecutada en comunidades organizacionales ligadas al sector público. Se pueden reconocer dos condicionantes de cambio: el perfil de los emprendedores y sus características contextuales.

En relación con el primero, las investigaciones buscan atributos personales que pueden influir en la capacidad de promover transformaciones en el sector público. La habilidad para identificar lagunas y encontrar soluciones más allá del área en la cual están inmersos se destaca como una cualidad de los emprendedores públicos (Bernier, 2014; Pugalis *et al.*, 2016). Aunque se reconozca la necesidad de patrocinadores políticos para emprender cambios en el sector público, los emprendedores se describen como líderes con habilidad política para atraer patrocinadores y motivadores para que se adhieran al cambio propuesto (Bernier, 2014). Proactividad, propensión al riesgo, capacidad de persuasión, persistencia, inclinación a trabajar en equipo son atributos de los emprendedores identificados por la literatura. Además, actúan sin motivación financiera, guiados más bien por recompensas sociales, tales como poder, influencia, reconocimiento, autonomía y visibilidad (Mark *et al.*, 2008; Bernier, 2014). Bernier (2014) apunta que los emprendedores públicos son especialistas con alta capacidad técnica.

Al examinar los impactos del contexto sobre el emprendimiento público, las investigaciones muestran que la gestión emprendedora se ve limitada principalmente por el exceso de burocracia, el conservadurismo, la cultura organizacional y las influencias políticas en las organizaciones públicas (Jacobson *et al.*, 2015; Lima *et al.*, 2018). A su vez, el foco en el contexto interno de las organizaciones públicas destacó como obstáculos a la actividad emprendedora la existencia de conflictos personales, disputas por posiciones en la jerarquía y la desconfianza (Bernier, & Hafti, 2007; Bernier, 2014). En otro sentido, el comportamiento asociativo aparte de las organizaciones públicas, tales como la filiación a entidades profesionales, a asociaciones civiles y a redes políticas, se destaca como motivador de la actividad emprendedora a medida que tiende a generar apoyo político para la implementación de cambios (Mark *et al.*, 2008; Cohen, & Horev, 2017; Petridou, & Olausson, 2017). Por su parte, Lapolli y Gomes (2017) subrayan como importantes inductores del emprendimiento público la

formación de colaboraciones con el sector privado y el estímulo al intercambio de conocimiento entre servidores por medio de la participación en reuniones y grupos de discusión. Al discutir principalmente la actividad emprendedora en el campo de las políticas públicas, la literatura resalta que el grado de discrecionalidad de los servidores públicos ha sido otro inductor del emprendimiento público. En este sentido, entre más autonomía se concede a los agentes, mayor es la posibilidad de innovación en el servicio público (Jacobson *et al.*, 2015; Cohen, 2021). La contribución del neoinstitucionalismo para la comprensión de los procesos de génesis y transformación organizacional se centra en la capacidad de actividad de los actores. Mohr, & Neely (2009) argumentan que en el tema de la actividad emprendedora sobresale la disputa entre actores sociales por el control del campo. Así, el análisis de la relación entre poder e instituciones debe dar prioridad a los agentes comprometidos en crear, transformar o destruir instituciones y, en consecuencia, evaluar la habilidad de los mismos para identificar oportunidades que les permitan influir en los procesos de institucionalización.

Falta en el debate sobre la actividad o gestión emprendedora la explicación sobre cómo los emprendedores públicos explican el porqué algunos agentes en comunidades organizacionales se comprometen con la promoción del cambio y cuál es el mecanismo que los vuelve más hábiles para innovar. En busca de llenar esta laguna, el presente artículo propone el diálogo con la sociología neoestructural a partir de la teoría de los *netdoms* (White, 2008). La siguiente sección describe las principales características de la teoría de los *netdoms* y establece su relación con el problema de la actividad emprendedora.

### **Teoría de los *netdoms* y la acción emprendedora**

Harrison White (2008) en el libro *Identidad y control* argumenta que la emergencia y la preservación del orden social resultan de la interacción entre identidades en busca de control sobre contextos turbulentos. Se constituyen identidades en el esfuerzo por construir una base social (*footing*) donde anclar posicionamientos en el mundo social. De la interacción entre identidades surgen sistemas interpretativos que se definen en la búsqueda por el control sobre las incertidumbres de la vida social.

Se concibe a los *individuos* como acervos de identidades, base para la acción social. Éstos activan y suspenden identidades distintas al acoplarse con diferentes *netdoms*. Hay *identidades* que representan posiciones que serán ocupadas en los *netdoms*. Éstas se constituyen por la forma en que responden a los significados compartidos dentro del dominio de red y por el modo como se insertan en las interacciones sociales en el mismo. De esta manera los *netdoms* se identifican por la dualidad entre dos sistemas: el interpretativo y el interactivo. El primero permite que la interacción social suceda dentro de un patrón definido. El segundo garantiza la elaboración y la reproducción de significados compartidos (White, 2008).

Al circular entre diferentes *netdoms*, los individuos incorporan significados a su repertorio, lo que aumenta su capacidad de influir en la narrativa y las interacciones en los *netdoms*. El acoplamiento genera nuevas oportunidades para la emergencia de identidades con mayor habilidad para manipular las ambigüedades de la vida social y controlar las incertidumbres de este universo (Fontdevila, & White, 2010). Los significados son manipulados por identidades, transferidos de un *netdom* a otro y reinterpretados a la luz de un nuevo campo semántico. Las redes interactivas, *locus* de la acción, se adaptan a nuevas configuraciones semánticas disparadas por la introducción de nuevos significados. Nuevos dominios semánticos pueden obstruir o posibilitar nuevas acciones al funcionar como guías para la acción social y expresar no solamente una forma de ser y pensar para las identidades, sino influir en la relación entre ellas (Godar, & White, 2010; Fontdevila, 2018).

La teoría de los *netdoms* ofrece un enfoque procesal para explicar la génesis de las formaciones sociales. Se deriva de la misma manera que las formas organizacionales emergen de procesos continuos de elaboración y reelaboración de estructuras de interacción y de dominios semánticos que buscan disminuir las contingencias e incertidumbres de la vida social. Las organizaciones surgen como *By product* o subproducto de la dualidad entre las dimensiones interactiva y simbólica de los *netdoms*. Así, los cambios organizacionales se basan en las interacciones que sustentan continuas negociaciones para promover el apoyo a la narrativa que sustenta las transformaciones. Entonces, la teoría de los *netdoms* postula que los conflictos para obtener control sobre el mundo social nunca se silencian pues habrá siempre posibilidades de cambio.

Aunque están en constante transformación, las formaciones sociales se estabilizan por medio de una narrativa principal que organiza las interacciones sociales y orienta la acción social. En estos términos, la teoría de los *netdoms* subsidia la relectura del problema de la actividad o gestión emprendedora al destacar el conflicto como el elemento motivador del cambio social. Desde este punto de vista, las voces victoriosas no silencian voces vencidas en la lucha por el control sobre las incertidumbres del mundo social. Las *formas organizacionales* representan estilos hegemónicos, pero no neutralizan estilos secundarios que pueden en algún momento inducir nuevos cambios. Por lo tanto, los cambios organizacionales estarían sujetos a contingencias que modifican a los sistemas interactivos e interpretativos. Por ejemplo, el cambio de jefatura de una organización o la llegada de un nuevo miembro a una organización oxigena al *netdom* al resignificar ideas que influyen en acciones y patrocinan nuevos lazos interactivos. La actividad emprendedora comienza a explicarse a partir de la ocupación de posiciones en la estructura social que emerge y se reconfigura al azar a partir de las acciones cotidianas en los *netdoms*.

El “*proceso de cambio de netdom a netdom genera percepciones, significados y representaciones*” (Godart, & White, 2010, p. 570; cursivas de los autores), pues hacen emerger identidades con habilidad para reinterpretar la dimensión simbólica de la vida social e influir en el orden de las interacciones en los *netdoms*. Reinterpretar la noción de emprendedor institucional bajo la lente de la teoría de los *netdoms* implica asumirla como un tipo de identidad particular. Otra contribución de la teoría para el debate sobre actividad emprendedora consiste en subrayar el principal mecanismo social responsable de la emergencia de esta identidad: el acoplamiento a diversos *netdoms*. La capacidad de actividad o gestión empieza a explicarse, entonces, a partir de procesos internos inherentes a la dinámica de la vida cotidiana bajo los cuales ningún actor posee el control, sino que las identidades se constituyen al buscar controlarlos.

La tercera contribución de la teoría de los *netdoms* destaca que la génesis y transformación organizacional no se vinculan a un único individuo, sino a las interacciones entre identidades. Los cambios sustentables son, por lo tanto, resultado de procesos de negociación entre identidades constituidas para asegurarlas en nuevos fundamentos sociales que hagan posible la acción. Este artículo apuesta por un enfoque procesal atento a la constitución de identidades que influyan en la evolución de



cambios organizacionales, en vez de centrarse en los atributos de actores aislados. Para avanzar en la agenda de investigación sobre la génesis y transformación organizacional a partir de la perspectiva de la sociología neoestructural, se defiende 1) la necesidad de investigación de los criterios aplicados en la selección de los socios en emprendimientos institucionales; 2) el análisis de las narrativas que sustentan los cambios promovidos, y 3) la identificación de posiciones estructurales ocupadas por identidades que patrocinan narrativas transformadoras: los emprendedores públicos. Este artículo se ocupa del último punto.

### **Génesis organizacional en el campo de la fiscalización y la promoción de la transparencia**

En 2005, en el estado de Paraíba, Brasil, jefes y otros miembros de agencias estatales, especialmente el Ministerio Público Federal de Paraíba, el Ministerio Público Estatal de Paraíba, el Tribunal de Cuentas de la Unión de Paraíba y la Contraloría General de la Unión de Paraíba se dedicaron a gestar una innovación institucional con el objetivo de facilitar la circulación de informaciones, la planeación y la ejecución de acciones de represión y educativas. La iniciativa puso en primer plano la interdependencia entre las organizaciones del sistema de control formal y de organizaciones civiles especializadas en el ejercicio del control público, lo que dio por resultado una narrativa amplia de combate a la corrupción. Tal esfuerzo desembocó en la génesis de una red interorganizacional formalizada mediante la firma de un acuerdo de compromiso entre las organizaciones colaboradoras nombrada Foro de Combate a la Corrupción (FOCCO).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La génesis de los FOCCO es anterior a la operación *Lava jato* que se destacó en Brasil en los últimos años. Aunque ambas estrategias se estructuran con base en la interdependencia entre las gestiones del sistema de control brasileño, los FOCCO fueron innovadores al construir un acuerdo más amplio entre órganos públicos y, a veces, organizaciones civiles. La dinámica de funcionamiento de los FOCCO promueve encuentros regulares entre representantes de las organizaciones en colaboración. Algunas veces, de estos encuentros resultan operaciones conjuntas similares a *Lava jato*, como por ejemplo la operación *Pão e Circo* (2012) en Paraíba. La cooperación promovida por los FOCCO entre los miembros del sistema de control brasileño, por lo tanto, no se restringe a las acciones de represión en forma de operaciones. Asimismo, se destacan iniciativas educativas como concursos y ferias, por ejemplo, las conmemoraciones del Día Nacional de

La génesis del foro fue motivada por la percepción de sus formuladores sobre la importancia de las acciones conjuntas para mejorar el desempeño de los órganos de control, que ocurrió sin apoyo institucional. Aun frente a la complejidad del campo, compuesto por organizaciones muy distintas entre sí en términos de estructura interna, atribuciones legales y cultura organizacional, la iniciativa de Paraíba logró vencer los obstáculos. Este éxito desencadenó un proceso de difusión de la innovación y llevó el estilo FOCCO a otros estados de la federación brasileña.<sup>2</sup>

Con variaciones de un caso a otro, la implementación del estilo FOCCO movilizó a otras organizaciones estatales además de las ya citadas, tales como Policía Federal, Ingreso Federal, Tribunal de Cuentas del Estado, Contraloría General del Estado, Abogacía General de la Unión, Tribunal Regional Electoral, entre otras, así como organizaciones civiles y asociaciones profesionales. Para este estudio se seleccionaron tres FOCCO en Brasil: FOCCO de Alagoas, FOCCO de Paraíba y FOCCO de Pernambuco.

## Metodología

### *Modelo de análisis*

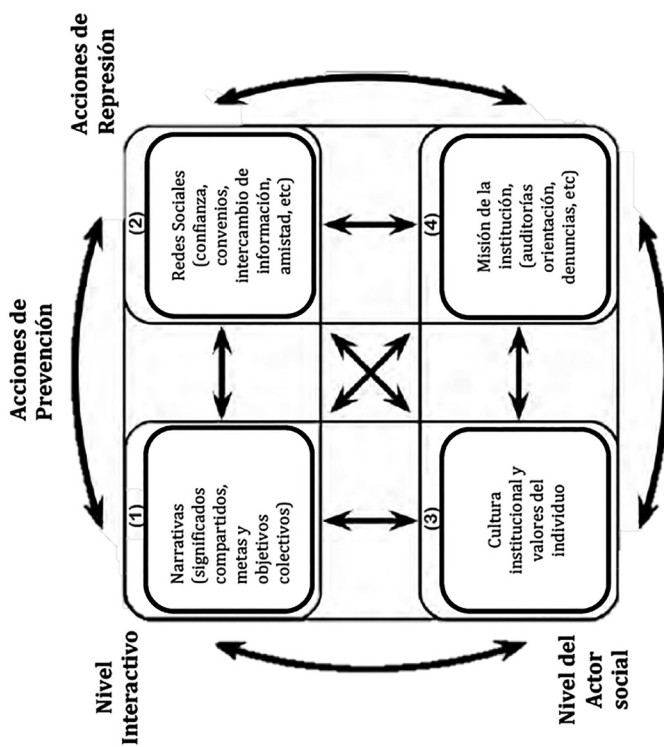
Al considerar el debate propuesto entre neoinstitucionalismo sociológico y sociología neoestructural y tomar como base el caso escogido para estudio, se propone distinguir cuatro lógicas de acción de la actividad emprendedora (figura 1). Esas lógicas se revelan a partir del entrecruzamiento de dos dimensiones: 1) niveles de acción, si es interactivo o del actor social; 2) tipos de acción, si son acciones de prevención o acciones de represión.

Las lógicas de acción se interrelacionan y se unen mediante la forma organizacional de los FOCCO. Así, ninguna identidad presente en el campo es libre de realizar sus intereses, pues hay constreñimientos diversos. La construcción de narrativa y de lazos sociales responden a cuatro lógicas de acción al mismo tiempo en que las transforman. Por

Combate a la Corrupción y campañas de concientización llevadas a cabo en estaciones de radio y televisión locales.

<sup>2</sup> En algunos estados se adoptó el nombre FOCCO, mientras que en otros se utilizaron nombres alternativos: Movimiento Articulado de Combate a la Corrupción (MARCCO), Redes de Control de la Gestión Pública (RCGPS) y Acción Integrada de la Red de Control y Combate a la Corrupción (ARCCO), así como el Comité Rondônia Contra la Corrupción (CERCCO).

Figura 1. Articulación entre lógicas de acción de la actividad emprendedora: en los FOCCO



Fuente: Elaboración propia a partir de Mohr y Neely (2009).

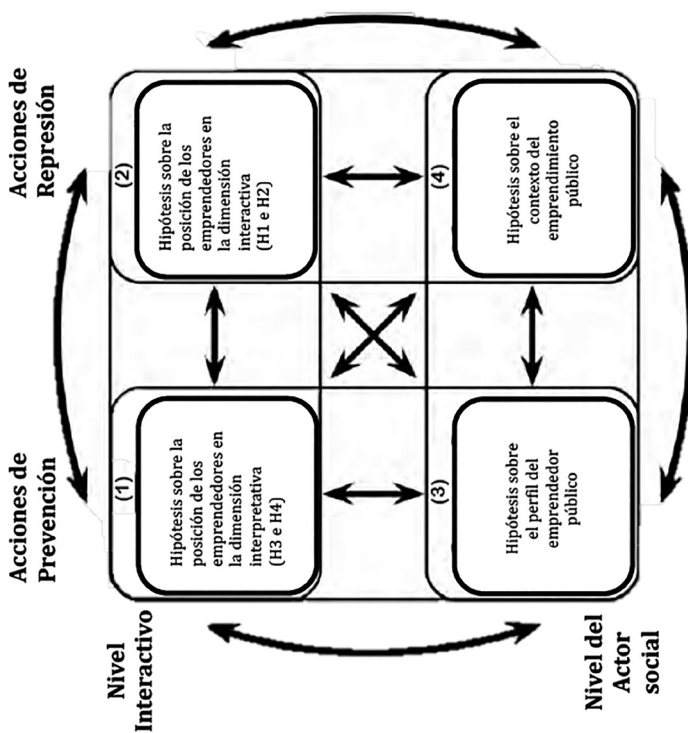
ejemplo, la movilización de apoyadores para la génesis y transformación organizacional responde directamente a las lógicas de acción 3 y 4 de la figura 1. La misión y la cultura de las instituciones dirigen la acción de los emprendedores públicos en el proyecto de cambio. Así pues, la capacidad de estos actores para construir narrativas que alcancen diversos intereses en el campo se mide por medio de las lógicas de acción 1 y 2. Por lo tanto, de la forma en que están acoplados en el *netdom*.

En el nivel de actor social, los actores crean relaciones en torno a enunciados que elaboran y reelaboran para sí mismos y en la interacción con los actores acoplados en un *netdom*. A partir de sus creencias, de sus valores, de su misión/orientación organizacional, los actores constituyen identidades que elaboran narrativas mediante las cuales comparten significados y estructuran interacciones que se expresan en redes de confianza, de asesoría, de amistad, de intercambio de información, etc. Más allá de los intereses personales (lograr una promoción) u organizacionales (cumplir la misión de su organización), los emprendedores públicos expresan una visión del mundo que se construye al transitar entre *netdoms*, y refleja la dualidad entre las lógicas de acción de la actividad emprendedora.

Las lógicas de acción en el campo de la fiscalización y de la promoción de la transparencia responden igualmente a la dualidad entre los tipos de acciones que serán emprendidas por la comunidad organizacional, clasificadas como prevención o represión. El primero se realiza por medio de procesos de elaboración y diseminación de conceptos, creencias, valores y comportamientos. El segundo incide sobre las iniciativas de combate a comportamientos desviantes. La interacción entre estas dos dimensiones toca la dualidad entre las dimensiones simbólica y material de la vida social.

En la dimensión simbólica (prevención) se abordan los sistemas interpretativos relacionados con el combate a la corrupción. Suceden embates entre las identidades que se acoplan a los *netdoms* de los FOCCO. Es el momento de definir concepciones acerca de a quiénes se combatirá, las contribuciones esperadas y el grado de involucramiento de cada miembro. En la dimensión material (represión) ocurren las articulaciones para la ejecución de acciones de combate al comportamiento desviante. En esta dimensión los sistemas interactivos son creados y recreados dentro de los *netdoms* asociados a los foros y fuera de ellos, lo que puede también rebasar las fronteras de la comunidad organizacional.

Figura 2. Tipos de hipótesis para el estudio de la génesis y transformación organizacional en el campo de la fiscalización y promoción de la transparencia pública



Fuente: Elaboración propia.

Empíricamente, la primera lógica de acción apunta hacia la importancia del sistema interpretativo que define las metas y los objetivos de los FOCCO. La segunda lógica de acción señala el papel de las redes sociales (formales e informales) que tienen que ver con la materialidad de las iniciativas elaboradas por los FOCCO. La tercera lógica de acción aborda los atributos de los actores sociales. La cuarta lógica de acción resalta la especialización de las instituciones de la comunidad organizacional. Las lógicas de acción 3 y 4 se han analizado por medio de los estudios sobre emprendimiento público al concentrarse en los atributos de los emprendedores y del contexto que afectan las posibilidades de cambio. Las investigaciones sobre las lógicas 1 y 2 se localizaron en la literatura sobre la actividad emprendedora.

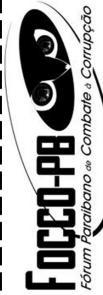
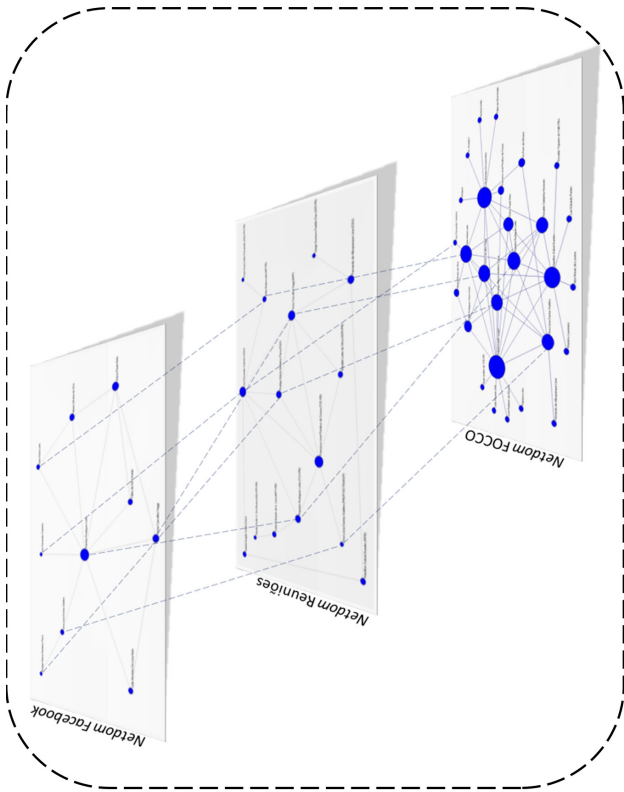
El modelo de las lógicas de acción de la actividad emprendedora resalta la dualidad entre ellas (véanse flechas en la figura 1). Por ejemplo, la interacción entre las lógicas 1 y 3 junto con la interacción entre las lógicas 2 y 3 definen la identidad del emprendedor público, pues ésta responde a la ordenación de los sistemas interactivo e interpretativo al mismo tiempo que es influida por la autodefinición de los actores sociales. Otro ejemplo es la dualidad entre las lógicas 1 y 2 que define las características de los *netdoms*. Dicha dualidad responde al efecto de la estructura social sobre la actividad emprendedora, ya que define en el *netdom* las posiciones potencializadoras de oportunidades para promover cambios. Entre las investigaciones sobre la génesis y transformación organizacional no se localizaron estudios que aborden la interacción entre las lógicas de acción.

Las hipótesis de este artículo buscan llenar las lagunas señaladas al poner de relieve aspectos relacionados con las lógicas de acción 1 y 2 y la interacción entre ellas. La figura 2 muestra los tipos de hipótesis que se pueden formular para el estudio de génesis y transformación organizacional con base en el modelo presentado. Asimismo, localiza las cinco hipótesis presentadas abajo.

### **Recolección de datos e hipótesis**

Los datos de este artículo son el resultado de 31 entrevistas semiestructuradas de la investigación Capital social y densidad de red: la producción de la transparencia y de la fiscalización en la gestión pública, trabajo finan-

Figura 3. *Netdoms* primario y secundarios en los FOCCO



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Puntos = Miembros del FOCCO-PB.

ciado por el CNPq. Los entrevistados presentan alta tasa de participación en las reuniones de los FOCCO. Se procuró tener acceso a la percepción de éstos sobre la génesis y el funcionamiento de los foros. Las narrativas producidas permitieron la identificación de actores fundamentales que garantizaron la formulación, implementación y la supervivencia de los FOCCO. Cuatro cuestiones en la guía provocaron que se citaran de manera espontánea los nombres de los entrevistados. A los entrevistados se les incentivó a hablar sobre: 1) la trayectoria que los condujo al tema de la corrupción; 2) cómo llegaron a saber sobre la existencia del FOCCO; 3) el papel y las contribuciones específicas de los miembros más importantes; 4) las personas importantes en el combate a la corrupción en su estado. De las narrativas producidas se retiraron nombres referidos como importantes para la génesis y el funcionamiento de los FOCCO. Las citas de los nombres representan lazos de reconocimiento. Se garantizó el anonimato de todos los entrevistados en cualquier producto derivado de la investigación. Por consiguiente, se enumeraron de manera aleatoria del 1 al 78. Más allá de remitir a las 31 entrevistas, la identificación incluyó actores que a pesar de la baja participación en las reuniones fueron citados de manera puntual.

Para identificar a los emprendedores públicos de los FOCCO se analizaron los sistemas interactivo e interpretativo de los *netdoms* FOCCO. Mientras que en un acuerdo formal firmado por las organizaciones participantes, los FOCCO unen un conjunto de *netdoms* relacionados con el mismo (cuadro trazado en la figura 3). Asimismo, los foros constituyen, en sí, uno de los *netdoms*, nombrado aquí como *netdom* FOCCO o *netdom* primario. A este *netdom*, se conectan, por medio de sus miembros, otros dominios de red, nombrados aquí *netdoms* secundarios. En la figura 3, la red de amistades en Facebook y las interacciones en las reuniones ilustran *netdoms* secundarios del FOCCO-PB.

Cinco hipótesis guiaron los análisis de los resultados. Las dos primeras se centran en la dimensión interactiva del *netdom* primario (lógica de acción 2): *H1) la identidad del emprendedor público tiene más probabilidades de ser activada por actores que ocupan las posiciones centrales bajo diversos criterios en el netdom primario; H2) la identidad del emprendedor público tiene más probabilidades de ser activada por actores que por más veces desempeñen de manera simultánea al menos dos de los siguientes papeles de intermediador coordinador, representante y guardián o que sean altamente especializados en uno de estos pa-*



*peles*.<sup>3</sup> El grado de centralidad y los papeles de intermediadores revelan el potencial de los actores para influir en el sistema interpretativo. El primero expresa el grado de reconocimiento de los actores, y los segundos ponen de relieve las posibilidades de que los actores filtren y/o coordinen la circulación de significados, sentidos y símbolos imbuidos en la narrativa que sustenta las innovaciones. Si se confirman las hipótesis, las mismas sugieren que la génesis y transformación organizacional dependen también de la posición de los actores en los *netdoms*. En este sentido, los actores con poder formal para ocupar posición de gerencia en órganos importantes del sistema de control son incapaces de que en las actividades emprendedoras se ocuparan posiciones periféricas en los *netdoms*.<sup>4</sup>

Las hipótesis 3 y 4 remiten al sistema interpretativo (lógica de acción 1). De manera inicial, analizamos la relación entre agentes y palabras clave asociadas con la narrativa del combate a la corrupción. Para definir las palabras clave realizamos un análisis de frecuencia de las palabras. Según la ley de Zipf (1949) el uso recurrente de las palabras clave revela los principales temas sobre el asunto en debate, ya que al producir un texto el autor aplica una economía de palabras en la que emplea de forma recurrente las más importantes.

Posteriormente, seleccionamos las palabras clave que remiten a las acciones y a las posturas en el combate a la corrupción. El resultado fue una red de dos modos como *proxy* (representante) del sistema interpretativo del *netdom* FOCCO.<sup>5</sup> Primero, el análisis de la red fue orientada por *H3: la identidad de emprendedor público tiene más probabilidades de ser activada por actores que, al relatar sus percepciones sobre el funcionamiento de las redes, movilizan un conjunto de palabras utilizadas por diferentes colaboradores*. La hipótesis se fundamenta en el siguiente postulado: los actores que transitan por diferentes *netdoms* elaboran discursos amplios que aumentan su

---

<sup>3</sup> El papel de coordinador ocurre cuando un individuo  $j$  intermedia la relación entre otros dos miembros de su grupo ( $i$  y  $k$ ). El papel de representante es ejercido cuando el individuo  $j$  intermedia la relación entre individuos  $i$  y  $k$ , representando  $i$  (miembro de su grupo) ante  $k$  (miembro de otro grupo). El guardián es desempeñado cuando  $j$  intermedia la relación entre  $i$  y  $k$ , seleccionando las informaciones que recibió de  $k$  (miembro de otro grupo) para repasar a  $i$  (miembro de su grupo).

<sup>4</sup> Éste es el caso del actor 26 mostrado abajo.

<sup>5</sup> Redes de dos modos representan las relaciones binarias entre miembros de dos grupos:  $n$  actores y  $m$  eventos. Los actores se definen por los  $m$  eventos en los cuales están afiliados y los eventos se definen por los  $n$  actores que reúnen. En este tipo de red, la única relación posible es actores-eventos.

capacidad de alcanzar apoyo. Para Padgett y Powell (2012), al alcanzar dicha condición los actores pueden producir tipos de habla o discursos multivocales, comunicación abierta a interpretaciones variadas conforme los intereses de quien las recibe.

Con base en la noción de multivocalidad se elaboró *H4: la identidad de emprendedor público tiene más oportunidades de ser activada por actores que ocupan posiciones multivocales en el sistema interpretativo*. La prueba de H4 fue realizada por medio de un análisis de bloques para redes de dos modos. El ajuste del modelo de bloques se hizo a partir del criterio de densidad. La multivocalidad fue medida por la capacidad de bloques de actores para conectarse con el mayor número de bloques de palabras clave.

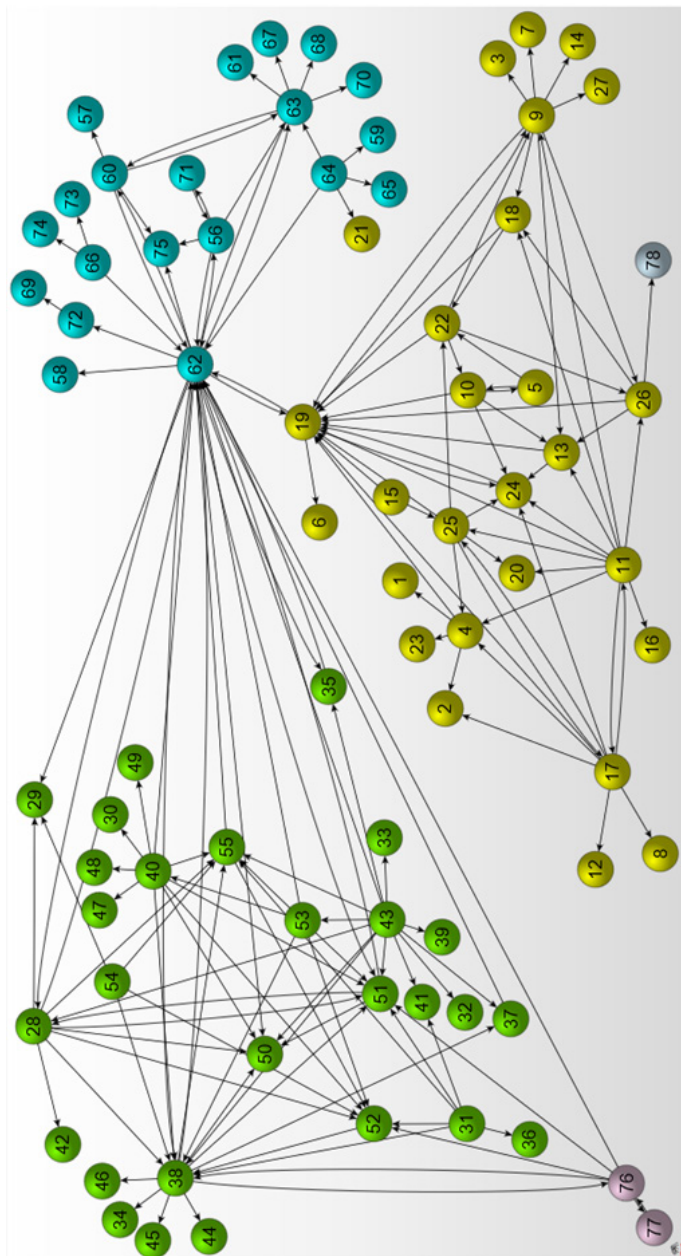
La confirmación de *H3* y *H4* destaca la importancia de la habilidad comunicativa de emprendedores públicos para vencer barreras contextuales y resistencia de otras identidades que buscan el control del campo. Si se confirman, éstas muestran uno de los mecanismos de los procesos de génesis organizacional. Las hipótesis pueden indicar que los discursos restringidos conducen a agentes y sus ideas a la periferia del *netdom*.<sup>6</sup>

La localización de los emprendedores públicos en el *netdom* FOCCO se realizó por medio del análisis factorial. Esta etapa fue orientada por *H5: la identidad de emprendedor público se activa por medio de actores que ocupan simultáneamente posiciones centrales en las dos dimensiones del netdom primario*. Al destacar la dualidad entre las dos dimensiones del *netdom* (lógicas de acción 1 y 2), la confirmación de *H5* sugiere que la promoción de acciones para la mejoría de los servicios públicos vía innovaciones debe considerarse para la promoción de eventos que patrocinan la formación de lazos y la circulación de ideas entre agentes públicos y civiles que actúan en el interés público.

Finalmente, destacamos que el análisis cualitativo de las entrevistas proporcionó elementos para calificar las posiciones de los entrevistados en el *netdom* primario. En conjunto las técnicas utilizadas aquí permitieron localizar las identidades a partir de la posición estructural y caracterizar el papel de éstas en el proceso de génesis y supervivencia de los FOCCO.

<sup>6</sup> Éste es el caso del actor 28 mostrado abajo.

Figura 4. Sistema interactivo de los FOCCO



Fuente: Elaboración propia. Nota: Puntos verdes = FOCCO-PB; Puntos amarillos = FOCCO-AL; Puntos azules = FOCCO-PE; Puntos morados = Otros.

## Resultados

### *El núcleo del sistema interactivo del netdom FOCCO*

El sistema interactivo de los FOCCO está representado en la figura 4. Para identificar el núcleo del sistema interactivo y probar *H1* y *H2*, construimos un indicador con base en cuatro grados de centralidad<sup>7</sup> y analizamos los papeles de intermediadores de los miembros en los foros. Los resultados muestran que bajo los criterios de centralidad existen dos grupos con valores por arriba del promedio. El primero reúne 5 actores con 4 puntos en el indicador, éstos son: 28, 38, 51, 55 y 62. El segundo agrega 8 actores con 3 puntos: 9, 18, 19, 26, 52, 56, 60 y 63. En el primer grupo están los actores que trabajaron en la concepción del FOCCO, mientras que en el segundo participan actores que incluidos en la primera ronda de difusión de los foros.

El descubrimiento de dos grupos asociados a momentos diferentes de desarrollo de los FOCCO problematiza el papel de los emprendedores en la génesis de innovaciones. Lo encontrado sugiere que la actuación de los emprendedores parece disociada de la función exclusiva de formuladores de ideas. Mejorar el modo en que las cosas se hacen involucra también difundir novedades para otros contextos. Se postula que la identidad del emprendedor público se subdivide, inicialmente, en dos categorías: formuladores de estilo –cuya funciones principales consisten en formular e implementar una nueva manera de hacer las cosas– y los difusores de estilo –cuyo papel principal consiste en localizar, adaptar y reproducir novedades organizacionales en contextos específicos.

El análisis de los papeles de intermediadores consideró tres posiciones: coordinadores, representantes y guardianes. Ocupar dichas posiciones puede aumentar las probabilidades de influir en la elaboración, selección,

<sup>7</sup> Se tomó en consideración: la centralidad de grado de entrada que distingue a los actores más citados; la centralidad de proximidad de entrada que ordena a los actores a partir de la capacidad de ser accedidos por los demás miembros del sistema interactivo; la centralidad de intermediación que destaca a los actores localizados en el mayor número de menores distancias entre pares de actores en la red; la centralidad eigenvector que indica el grado de un nodo como proporcional a la suma de la centralidad de sus vecinos. Fueron considerados centrales, en cada parámetro, los actores que presentaron grados por arriba del promedio. Toda vez que esta condición fue satisfecha, atribuimos 1 punto al actor. Para disminuir el efecto del promedio sobre el indicador elaborado, excluimos los valores discrepantes al calcular el promedio de referencia. En seguida, sumamos estos valores para llegar al indicador que varió entre 0 y 4.

difusión y el compartir ideas y significados expuestos en los foros. Dichos procesos se relacionan directamente con la definición de lo que son los foros.

Los guardianes influyen en lo que deber ser “copiado” de las otras redes, pues son ellos los que manejan con más habilidad los significados y símbolos que definen para su grupo lo que representa un FOCCO. Los representantes seleccionan la narrativa, las historias y las decisiones que servirán como referencia en la concepción de nuevos foros. Los coordinadores actúan en debates y conflictos internos definidores de las posibilidades de actuación de los foros. Así, activar la identidad del emprendedor público demanda de un actor cierta habilidad para desempeñar de forma diferenciada los papeles de intermediadores.

Los resultados señalaron a los principales intermediadores en el sistema interactivo. Encontramos cuatro actores representar los tres papeles de manera simultánea: actores 19, 38, 51 y 62. Tan sólo el actor 19 no sobresalió conforme al criterio anterior. Los actores 28 y 55, destacados anteriormente, ocupan dos posiciones: coordinador y guardián, en el primer caso, y coordinador y representante, en el segundo. Los actores 9, 26 y 63 completan el cuadro de principales intermediadores.

Al combinar los dos criterios aplicados arriba distinguimos el núcleo del sistema interactivo. En este grupo de actores se presentan mayores probabilidades de activar la identidad de emprendedor público de los foros. Fue posible percibir diferencias de estatus entre los actores del núcleo (cuadro 1). Los actores 38, 51 y 62 presentan la mejor condición para la actividad emprendedora. Cualitativamente, los análisis de las entrevistas revelaron que los tres actores participaron activamente en la implementación del primer FOCCO, al tiempo que los dos últimos actuaron como formuladores de la idea.

Un segundo grupo constituido por los actores 19, 26, 28 y 55 se destacó en el núcleo del sistema interactivo. De este grupo tan sólo el actor 28 participó en la formulación de la propuesta de creación del primer FOCCO. El actor 19 sobresale ya entre los primeros emprendedores difusores de los foros. Los análisis de las entrevistas revelaron que el actor 55 despuntaba como un miembro actuante, pues era uno de los motivadores de la actuación de uno de los foros. La posición del actor 26 en el sistema interactivo es la única que no revela la disposición para la actividad emprendedora y parece asociada al papel formal que este actor ocupaba en el FOCCO en el momento de la investigación.

Cuadro 1. Núcleo del sistema interactivo

	Coordinadores, representantes y guardianes	Coordinadores y representantes	Coordinadores y guardianes	Coordinador (arriba del promedio)
Actores centrales en el sistema interactivo	38, 51 y 62	28	55	-
Actores intermediarios en el sistema interactivo	19	-	26	9.63

Fuente: Elaboración propia.

El tercer grupo destacado se compone de los actores 9 y 63. Los análisis de las entrevistas mostraron que ellos despuntan como motivadores, un tipo de identidad que se conforma a partir de la dinámica interna de los foros. Éstos dan sustento a largo plazo a los foros porque son capaces de provocar la colaboración de la mayoría de los participantes y apoyadores.

### El núcleo del sistema interpretativo del *netdom* FOCCO

Bajo el prisma de la teoría de los *netdoms*, los emprendedores públicos habilitan estilos en función de la habilidad para manejar significados y símbolos de los cuales se apropian en el proceso de tránsito por diferentes dominios de redes. Para analizar la H3, la relación entre entrevistados y palabras clave utilizadas por ellos para relatar sus experiencias en los FOCCO se consideró como *proxy* del sistema interpretativo.

Las palabras clave se asocian a las líneas de acciones que pueden emprenderse en los foros, clasificadas a partir de dos dimensiones: 1) la naturaleza de las acciones, si es *preventiva* o *represiva*, y 2) el resultado de las acciones, si es *punitivo* o *educativo* (cuadro 2). La primera dimensión toma en cuenta el momento en que las acciones son emprendidas. Las acciones preventivas anteceden actos ilegales, son acciones *ex-ante* cuya finalidad es inhibir comportamientos ilícitos. Las acciones represivas son *ex-post*, se les emprende después de que ocurrió el acto ilegal con el objetivo de detenerlo. La segunda dimensión ayuda a clasificar las acciones considerando los resultados esperados. Al resaltarlo, llamamos la atención sobre los costos que las acciones de control pueden generar a los transgresores. El sesgo punitivo está asociado a los altos costos, mientras que el educativo se relaciona con los bajos costos, sobre todo cuando las acciones buscan tan sólo un efecto pedagógico.

Las acciones preventivas/punitivas (cuadrante 1) crean constreñimiento público para el agente fiscalizado o se concentran en su acompañamiento. La moción de repudio y la divulgación de informes en los cuales los municipios se clasifican como más o menos transparentes, así como fiscalizaciones y auditorías ilustran ese tipo de acción. Las acciones preventivas/educativas se dirigen a públicos más generales: servidores públicos y ciudadanos. Se busca el cambio de comportamiento

Cuadro 2. Tipos de acción en los FOCCO

	<b>Punitiva (alto costo para el transgresor)</b>	<b>Educativa (bajo costo para el transgresor)</b>
<b>Preventiva (ex-ante)</b>	Acompañar, Responsabilizar, Vigilar, Patrullar, Manifiestar, Fiscalizar, Visibilidad, Enfrentar, Intervenir.	Proyecto, Campaña, Estimular, Planear, Cultura, Capacitar, Dar charla, Capacitar, Firmar convenio, Movilizar.
<b>Represiva (ex-post)</b>	Sumario, Juzgar, Robar, Ilegal, Criminalizar, Investigar, Cooperar, Detener, Condenar, Punir, defraudar, Apartar, Verificar, Intercambiar, Articular, Detectar, Compartir, Irregular.	Recomendar, Desviar, Procesar, Orientar, Denunciar, Prevenir, Divulgar, Parecer, Obligar, Imponer, Pedagógico, Notificar por escrito.

Fuente: Elaboración propia.



en relación con el uso del dinero público. Las acciones dirigidas hacia la movilización, capacitación y concientización forman parte de este grupo, como campañas, cursos, etc. Las acciones represivas/punitivas se destacan en función del alto costo que genera a los transgresores. En este caso se agrupa en operaciones, investigaciones, etc. Las acciones represivas/educativas buscan evitar la repetición de fallas debido a la no observancia de la norma. La emisión de recomendaciones, notas técnicas, orientaciones y términos de ajuste de conducta son ejemplos de este tipo.

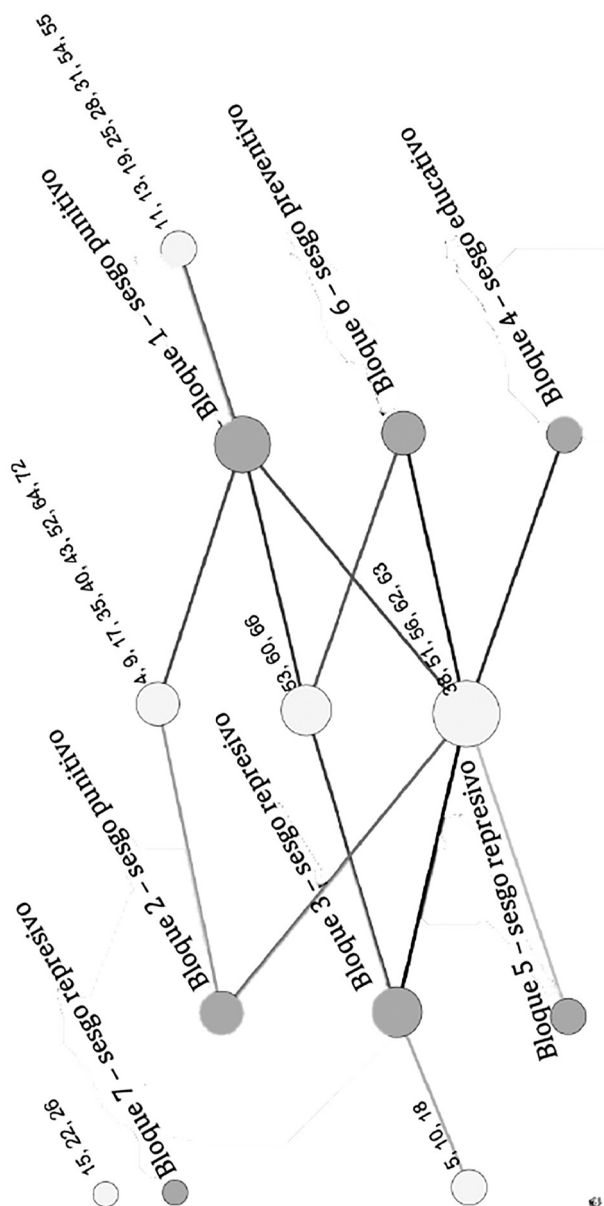
Los cuatro tipos de acciones apuntados en el cuadro 2, asociados a la definición sobre “lo que son” (o “deben ser”) los FOCCO, representan divisiones manifiestas en diferentes concepciones sobre la dinámica que será adoptada en los foros. El análisis de los vértices importantes<sup>8</sup> de la red que forman las palabras clave y los entrevistados hizo sobresalir a un grupo de 10 actores: 4, 38, 51, 53, 55 56, 60 62, 63 y 66. La novedad es la presencia de los actores 4, 53 y 66, pues no se habían destacado en posiciones relevantes anteriormente. Al ampliar la selección de los actores importantes hasta la 15ª posición, adquirirían relevancia los actores 9, 13, 35, 40 y 72, de los que sólo el actor 9 ya había aparecido en los análisis anteriores. Los datos iniciales sugieren que los miembros de los FOCCO asumen papeles distintos en los dos sistemas.

Las palabras clave representan significados y símbolos transportados y reinterpretados de los otros *netdoms*. Así, la valorización de las acciones preventivas/educativas refleja, por ejemplo, el tránsito de algunos actores entre el *netdom* FOCCO y los *netdoms* marcados por la notable presencia de organizaciones civiles tales como los consejos gestores de políticas públicas, charlas en escuelas y universidades etc. Por tanto, la defensa de las acciones represivas/educativas puede asociarse al tránsito de algunos actores entre el *netdom* FOCCO y los *netdoms* de las agencias especializadas, tales como los ambientes internos de cada órgano de control, el Consejo Nacional del Ministerio Público, etcétera.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> La importancia de un vértice de un modo se calcula a partir de su relación con los vértices importantes del otro modo.

<sup>9</sup> Entre las 10 palabras clave más importantes predominan aquellas asociadas con las acciones represivas/educativas, hecho que puede asociarse con las dificultades para imponer sanciones punitivas en el campo de la fiscalización y de la promoción de la transparencia. Durante las entrevistas se reveló la percepción de que acciones represivas/educativas producen resultados más rápida y eficientemente que aquellas represivas/punitivas. La inclusión de más de 5 posiciones en este análisis resaltó palabras clave asociadas con las acciones

Figura 5. Multivocalidad en el sistema interpretativo



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Puntos verdes = Bloques de palabras clave; Puntos amarillos = Bloques de actores.

## Multivocalidad y emprendedores institucionales

Con el objetivo de localizar posiciones ocupadas por grupos de actores a partir de las relaciones que establecen con bloques de palabras clave y así probar  $H4$ , se construyó un modelo de bloques (figura 5)<sup>10</sup> a partir de la noción de equivalencia estructural.<sup>11</sup> Los resultados revelaron a los actores capaces de producir un discurso atento a los múltiples posicionamientos referidos a los tipos de acción de los foros.

Se encontraron 7 bloques de palabras clave<sup>12</sup> y 6 bloques de actores. La centralidad de los bloques de actores se asoció a la capacidad para articular discursos que alcancen al mayor número de personas. Los bloques de actores centrales revelan aquellos con más habilidad para organizar los elementos simbólicos que circulan en los FOCCO en una narrativa movilizadora.

Los actores 38, 51, 56, 62 y 63 presentaron mayor multivocalidad. Éstos articulan 6 de los 7 bloques de palabras clave. Lo anterior sugiere que movilizan palabras clave de las diversas perspectivas de acción en los foros. Esta posición en el sistema interpretativo es la que mejor representa la condición para la actividad emprendedora.

preventivas/educativas, lo que saca a relucir un lenguaje alternativo en el *netdom*. La narrativa en el *netdom* FOCCO revela una disputa en torno de cuáles acciones deben ser privilegiadas por la red. Aunque representen posicionamientos diferentes, no son alternativas excluyentes. Lo que está en juego, por lo tanto, es cuánto es lo que se debe invertir en cada tipo de acción.

<sup>10</sup> Para identificar la relación entre los bloques de actores y los bloques de palabras clave aplicamos el criterio de la densidad. Esta forma de ajuste del modelo de bloques exige que la densidad de arcos entre bloques sea igual o mayor que la densidad de la red. Si esta condición fuera verificada, entonces se registra una relación entre bloques en la matriz imagen, en caso contrario se registra cero y apunta la ausencia de relación.

<sup>11</sup> La equivalencia estructural se refiere al modo de inserción de dos o más actores en la red. A los actores con patrones relacionales iguales se les considera equivalentes. En el presente caso dos actores serán equivalentes si utilizan las mismas palabras clave movilizadas por otros grupos de actores equivalentes y así sucesivamente. Las palabras clave son estructuralmente equivalentes si son movilizadas por los mismos actores que movilizan un segundo grupo de palabras clave equivalentes, etcétera.

<sup>12</sup> Los bloques se asociaron a un único elemento de las dimensiones utilizadas para agrupar las palabras clave. En bloques donde predominan palabras clave asociadas al aspecto punitivo, independientemente del hecho de que éstas se diferencien en relación con el carácter represivo o preventivo. En bloques de sesgo represivo predominan palabras clave ligadas a este aspecto, independientemente de tener un carácter punitivo o educativo. La misma lógica fue aplicada a los bloques educativo y preventivo.

Lo citado a continuación ejemplifica de qué manera elementos de diferentes tipos de acción se combinan en discursos multivocales, los cuales pueden descifrarse plausiblemente desde varios puntos de vista.

Trabajamos en el aspecto pedagógico, tomar buenos casos, buenos ejemplos, apartar, tomar y mostrar que la acción está siendo más efectiva. Es imposible pensar que con eso yo voy a resolver [las cosas]. Es imposible. Entonces, por eso, la necesidad de que todos esos órganos trabajen con otros sectores, en campañas publicitarias, en asociación con las universidades, en proyectos de educación... Todo eso es importante (*entrevistado 62*).

Los datos revelaron un segundo bloque con mayor multivocalidad compuesto por los actores 53, 60 y 66. A la vez, estos actores se apartan de las posturas de sesgo educativo, pues manifiestan una visión técnica en relación con el combate a la corrupción. Con base en resultados, se refuerza la tesis sobre la articulación entre la posición del actor 26 en el sistema interactivo y el papel formal desempeñado en su organización. Éste se encuentra en un bloque aislado en la figura 5 al lado de los miembros 15 y 22. Su inmersión en el sistema interpretativo sugiere un distanciamiento en relación con los debates promovidos en los FOCCO. Lo que revela una concepción bastante distinta sobre cómo deberían funcionar los FOCCO.

El núcleo del sistema interpretativo es identificado a partir de la combinación de dos análisis de dicho sistema. Se destacan 5 actores centrales más propensos a activar la identidad del emprendedor público: 32, 51, 56, 62 y 63.

**Cuadro 3. Inmersión de los actores en el sistema interpretativo**

	¿Forma parte del Bloque Central?	
	Sí	No
<b>1ª y 10ª posiciones más importantes</b>	38, 51, 56, 62 y 63	4, 53, 55, 60 y 66
<b>11ª y 15ª posiciones más importantes</b>	-	9, 13, 35, 40 y 72

Fuente: Elaboración propia.

## Emprendedores públicos en los *netdoms* FOCCO

Para verificar las posiciones de los miembros de los FOCCO en el *netdom* primario y probar H5, se realizó un análisis factorial confirmatorio. En el modelo se incluyeron 4 tipos de centralidades en el sistema interactivo, un indicador del desempeño en papeles de intermediadores,<sup>13</sup> el indicador de importancia de los vértices, el indicador de multivocalidad<sup>14</sup> y los 4 mismos tipos de centralidades en el sistema interpretativo<sup>15</sup>. Los resultados revelaron dos componentes principales que explican 89.76% de la varianza<sup>16</sup> (tabla 1).

El primer factor está compuesto por variables del sistema interpretativo. Por su lado, el segundo factor se compone de variables del sistema interactivo. La figura 6 muestra la relación entre los dos factores, al representar la localización de los actores *netdom* primario. Las posiciones centrales en las dos dimensiones (+, +) revelan la identidad del emprendedor público. Los actores 9, 38, 51, 55 y 62 ocupan esta posición.

En relación con la inmersión en el sistema interpretativo, la línea punteada en el cuadrante positivo revela un límite en el posicionamiento, ya que los cinco actores en total se hallan por debajo de ese límite. La dimensión interactiva parece responder a la forma diferenciada del acoplamiento de los actores en el *netdom*, reflejo de las funciones que éstos ejercen en el dominio de red. Se apunta a los formuladores de estilo FOCCO con las flechas rojas en la gráfica.<sup>17</sup> Los actores 51 y 62 se conservan en

---

<sup>13</sup> El indicador de desempeño en papeles de intermediarios (*ipi*) varía entre 0 y 1. Procedemos de la siguiente manera: para cada actor sumamos el número de veces que desempeñaron los papeles de intermediadores (X) llegando a un valor X. Entonces, sustraemos el valor mínimo de las sumas (Xmin) del valor X y dividimos entre el valor máximo de las sumas (Xmax) menos el valor mínimo de las sumas. Luego,  $ipi = (X - Xmin) / (Xmax - Xmin)$ .

<sup>14</sup> El indicador de multivocalidad se calculó de la siguiente forma: atribuimos un valor para cada actor igual a la centralidad del bloque del cual forma parte. Este indicador varió entre 0 (bloque aislado) y 6 (actores que se relacionan con 6 bloques de palabras clave). En seguida adoptamos el mismo procedimiento descrito en la nota anterior para transformar los valores en una escala de 0 a 1.

<sup>15</sup> Las medidas de centralidades para la red de dos modos fueron calculadas en el software Ucinet.

<sup>16</sup> El análisis de la comunalidad indicó que era necesario retirar la centralidad eigenvector del sistema interactivo del modelo del análisis factorial.

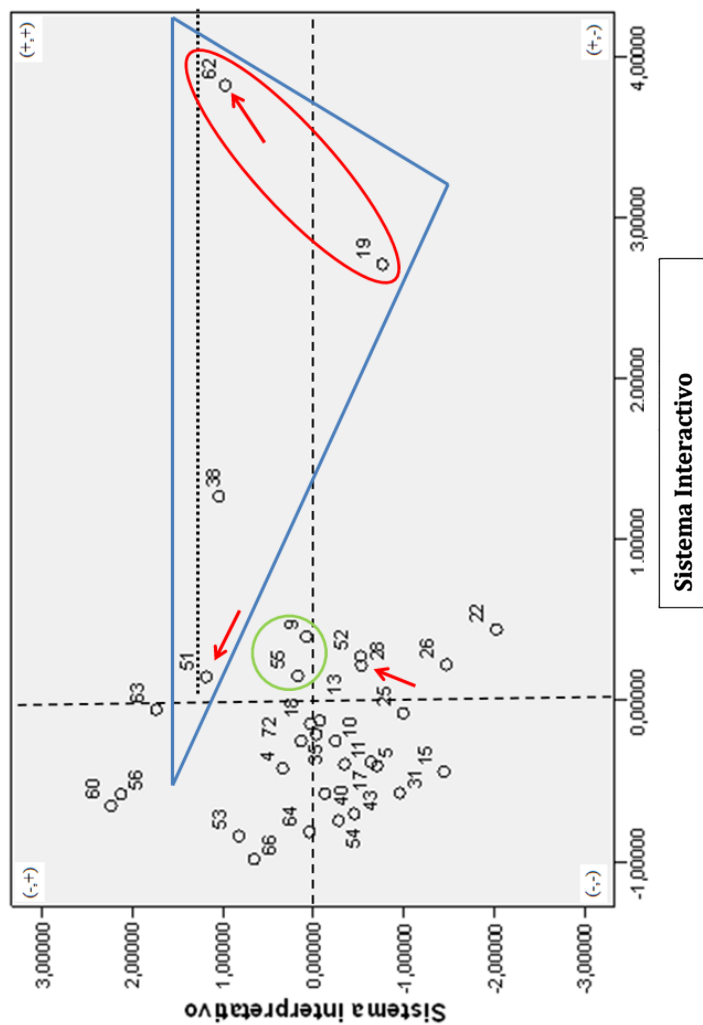
<sup>17</sup> El análisis cualitativo de las entrevistas confirmó la importancia de estos actores como los formuladores del estilo, así como los difusores y los movilizadores en los foros. Por cuestión de espacio, no presentamos esos datos aquí.

Tabla 1. Análisis de componentes principales: varianza total explicada

Componente	Valores eigen iniciales		Sumas de extracción de cargas cuadráticas			Sumas rotatorias de cargas cuadráticas			
	Total	% de Varianza	Acumulativo %	Total	% de Varianza	Acumulativo %	Total	% de Varianza	Acumulativo %
1	6.83	68.31	68.31	6.83	68.31	68.31	5.54	55.43	55.43
2	2.15	21.45	89.76	2.15	21.45	89.76	3.43	34.33	89.76
3	0.49	4.85	94.61						
4	0.25	2.53	97.14						
5	0.15	1.53	98.67						
6	0.09	0.87	99.54						
7	0.04	0.40	99.93						
8	0.01	0.05	99.99						
9	0.00	0.01	100.00						
10	0.00	0.00	100.00						

Método de extracción: análisis de componente principal.

Fuente: Elaboración propia a partir del software SPSS.

Figura 6. Posiciones en el *netdom* FOCCO

Nota, tipos de emprendedores en los FOCCO: Flechas = formuladores; elipsis roja = difusores; triángulo azul = motivadores más antiguos; círculo verde = nuevos motivadores.

el centro del *netdom*, el actor 28 se desplazó del centro hacia el sector intermedio (+, -). Por un lado, este desplazamiento puede asociarse a la evolución de la narrativa que sustenta la red y, por otro, a la habilidad de algunos actores que activan más de un subtipo de identidad del emprendedor. En el primer caso, la ampliación de la narrativa de los FOCCO se desplazó hacia los sectores intermediarios o periféricos del *netdom* actores con posiciones puntuales, tal como fue el caso del actor 28.

Y la idea de actuación más fuerte en el sistema de control, de aquello que es el papel del sistema de control, del ejercicio del trabajo de cada órgano acabó dejándose un poco de lado para regresar tan sólo al aspecto, ahí [se trata de] una visión muy particular mía, para tan sólo al aspecto del ejercicio del fomento del control social. En este momento yo pensé que de hecho habíamos perdido una oportunidad muy grande de enfocarse... en lo que yo llamo control del Estado (*entrevistado 28*).

En el segundo caso, más allá de la función de formuladores, los actores 51 y 62 comenzaron a actuar entre los principales motivadores de los FOCCO.

La posición del actor 19 en el *netdom* primario ayuda a entender un poco el impacto de las funciones de difusores y motivadores en el sistema interactivo del *netdom*. Aunque se encuentre localizada en una posición intermedia (+, -), la historia contada por los demás miembros de los FOCCO, confirma una actuación como difusor del estilo FOCCO en su estado. Sin embargo, su posición intermediaria en el *netdom* parece asociarse con su filiación institucional, ya que es el único representante de la organización civil en una posición favorable a la agencia emprendedora.

El triángulo azul en la figura 6 señala a los motivadores actuantes desde la implementación de los FOCCO. El actor 38 es el único que no mezcla su actuación como motivador con el origen del FOCCO, ya sea en la función de formulador o de difusor. La posición del actor 38 en el *netdom* primario fue establecida mediante su actuación en el FOCCO. El mismo proceso explica el posicionamiento de los actores 9 y 55 como motivadores, destacados en el círculo verde. Así como el actor 38, ellos se acoplaron al *netdom* primario cuando los foros ya estaban instituidos y en funcionamiento.



## Conclusiones y aprendizaje sobre la identidad del emprendedor institucional

Con base en la teoría de los *netdoms* se propuso un modelo de análisis para la identificación de actores responsables de la génesis y transformación organizacional. El modelo fue ilustrado a partir del caso de los Foros de Combate a la Corrupción en Brasil. El argumento destaca la actividad emprendedora como consecuencia de procesos de negociaciones para la construcción de fundamentos sociales (*footing*), cuyos resultados son directamente influidos por el modo de inmersión en el *netdom* primario. La identidad del emprendedor público se constituye en este proceso y se transforma por las relaciones que ella misma crea. El modelo movilizó técnicas de análisis de redes sociales y análisis factorial que hacen posible la identificación de subtipos de la identidad del emprendedor público: formuladores, difusores y motivadores, lo cual sugiere que el emprendimiento en el sector público es una actividad colectiva.

Se concluye que la génesis de los FOCCO demandó la combinación de habilidades que se distribuyen de manera desigual entre identidades que se constituyeron y activaron en diferentes momentos de la evolución de los FOCCO. Los resultados sugieren que los procesos de génesis y transformación organizacional se asocian a la actuación de subtipos de identidad del emprendedor.

Los *formuladores* son las primeras identidades que actuarían en el proceso de génesis. En este estudio, esa identidad se activó tan sólo por los actores 28, 51 y 62. Ellos concibieron el estilo e implementaron el FOCCO/PB. Los *difusores* cumplen una función similar al descubrir y adaptarse a novedades institucionales, a nuevos contextos. De la misma manera como los formuladores de estilo, movilizan a los apoyadores para implementar cambios en el área. Los actores 19 y 62 activaron esta identidad en el caso estudiado. Los *motivadores* se constituyen y ganan centralidad conforme existe cada actividad promovida en el ámbito de la misma. La consolidación de los cambios promovidos contribuyó a la emergencia de motivadores. Éstos reproducen la narrativa que sustenta la innovación y realizan pequeños ajustes cuando lo juzgan necesario. El presente estudio identificó a los actores 9, 38, 51, 55 y 62 en esta función, sugiriendo que los formuladores y difusores pueden accionar la identidad del emprendedor

motivador y, cuando no lo hacen, pierden centralidad en el *netdom* primario. Los casos de los actores 19 y 28 sustentan este hallazgo.

Al indicar qué cambios organizacionales dependen de la movilización de diversos actores que controlan recursos diversos, el artículo avanza en relación con la literatura sobre emprendimiento público al argumentar que las transformaciones organizacionales no se sustentan a largo plazo a partir de la actuación aislada de un único actor. El caso de los FOCCO es ilustrativo, pues surgieron de la convergencia de intereses de actores en el campo de la fiscalización y promoción de la transparencia pública y fundaron una narrativa amplia de combate a la corrupción. Su éxito parece asociarse a la habilidad de los formuladores que ceden espacio a nuevos tipos de emprendedores que los ayudaron a reproducirse y, cuando fue necesario, a perfeccionar el nuevo estilo. La relevancia social de este hallazgo consiste en mostrar qué génesis de innovaciones duraderas en el servicio público dependen de la constitución de un “núcleo duro” de agentes interdependientes que invierten recursos para la reproducción y perfeccionamiento de la innovación. La contribución de este artículo rebasa los límites de la discusión académica/teórica, pues ofrece un conocimiento que podrá utilizarse en la elaboración de estrategias para la gestión e implementación de innovaciones en el sector público.

A pesar del potencial del modelo teórico metodológico presentado para la discusión de procesos de innovación institucional bajo el prisma de la sociología, es necesario destacar las principales limitaciones de la propuesta presentada en este artículo. Desde el punto de vista teórico, a *la teoría de los netdoms* se le acusa de constituir una sociología sin agente. En este sentido, carece de una explicación sobre por qué los individuos hacen lo que hacen. La teoría permite estudiar el proceso a partir del cual las condiciones para la acción emergen, pero no explica la motivación para la acción. Por consiguiente, la acción social parece conducida por una “mano invisible” que juega a los dados para decidir cuáles actores serán beneficiados con cuáles identidades.

Así, el elemento de aleatoriedad es parte constitutiva de la propuesta teórica de Harrison White. Es contra un mundo azaroso en donde las personas constituyen identidades que luchan por establecer el control unas sobre las otras. Además, la teoría no expone las razones que generan la necesidad de control. Castillo, & Marín (2009, p. 182) subrayan que White defiende su propuesta teórica al argumentar que el agente de su sociología

es “una realidad fenomenológica que incluye la historia, la trayectoria, la posición, las narrativas, la sensibilidad y muchas más cosas que el simple papel que la persona pueda desempeñar”. En este sentido, la motivación para la acción se da a lo largo de la trayectoria de los individuos y del propio dominio de la red en la cual están inmersos.

Con una visión crítica a la respuesta de White, Castillo, & Marín (2009) apuntan como una limitación adicional el hecho de que la teoría no cuestione cuándo las identidades tienen el poder de transformación de la realidad y cuándo tan sólo reproducen el orden establecido. Esta crítica cuestiona en qué medida la noción de identidades inmersas en sistemas interactivos e interpretativos limitan o eliminan la capacidad reflexiva de los sujetos. Desde tal perspectiva, el caso analizado aquí muestra que las identidades pueden tanto actuar para promover la génesis organizacional, cuando crean relaciones que resultan en nuevas posiciones en los dominios de redes y que promueven la hegemonía de nuevos estilos, como actuar para garantizar la reproducción de las posiciones en los *netdoms* que garanticen la supervivencia de innovaciones, cuando movilizan personas en pro del nuevo estilo. En el primer caso se destacan los formuladores y difusores, en el segundo, los motivadores. Pese a las críticas a la sociología de White, se debe reconocer que la teoría de los *netdoms*, de hecho, no explica de forma satisfactoria las motivaciones que acoplan a personas con las identidades, pues se trata genuinamente de una sociología del proceso. Una sociología del cómo, no del por qué.

Desde el punto de vista metodológico, el modelo encuentra su límite en la falta de integración de las teorías de redes. Hoy no hay consenso sobre la existencia de una teoría general de las redes sociales. Para muchos autores, como en el caso de este artículo, el análisis de redes sociales representa un conjunto de herramientas para utilizarse de manera creativa en busca de soluciones para indagaciones teóricas. Asimismo, esta postura permite a cada investigador construir sus interpretaciones de resultados y vincularlos con el marco teórico escogido por él mismo. Además, es necesario considerar que al *netdom* analizado en este artículo se le representa como una foto de los sistemas interpretativo e interactivo. La mayor parte de los análisis de redes sociales tiene que lidiar con esta limitación.

Para promover el desarrollo del modelo presentado, se hace necesaria la superación de las limitaciones expuestas. Un camino posible es incorporar el análisis de la interacción entre las lógicas de acción 3 y 4 al modelo aquí

presentado para explicar por qué algunas personas tienen más probabilidad que otras de asumir determinadas identidades. Por fin, en lo que se refiere al problema de la motivación para la acción social, es necesario ampliar el diálogo con otras teorías contrarias a la *teoría de los netdoms*.

*Traducción del portugués al español de L. Fátima Andreu*

## Referencias

- Bakir, Caner, & Jarvis, Darryl Stuart (2017). Contextualising the Context in Policy Entrepreneurship and Institutional Change. *Policy and Society*, 36(4), 465-478. DOI: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1393589>
- Bernier, Luc (2014). Public Enterprises as Policy Instruments: The Importance of Public Entrepreneurship. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 253-266. DOI: <https://doi.org/10.1080/17487870.2014.909312>
- Bernier, Luc, & Hafti, Taïeb (2007). The Changing Nature of Public Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 67(3), 488-503. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00731.x>
- Solórzano Castillo, Ivonne, & Jaramillo Marín, Jefferson (2009). Análisis de Redes Sociales y perspectiva relacional en Harrison White: Social Networks Analysis and relational approach in Harrison White. *Trabajo Social*, 11, 175-185.
- Cohen, Nissim (2021). Policy Entrepreneurship at the Street Level: Understanding the Effect of the individual. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108864299>
- Cohen, Nissim, & Horev, Tuvia (2017). Policy Entrepreneurship and Policy Networks in Healthcare Systems – The Case of Israel’s Pediatric Dentistry Reform. *Israel Journal of Health Policy Research*, 6(24), 1-10. DOI: 10.1186/s13584-017-0146-3
- DiMaggio, Paul Joseph (1988). Interest and Agency in Institutional Theory. En Zucker, Lynne (org.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and environment* (pp. 3-21). Cambridge, MA: Ballinger.
- Fligstein, Neil (2007). Habilidade social e a teoria dos campos. *Revista de Administração de Empresas*, 47(2), São Paulo, 61-80.
- Fontdevila, Jorge (2018). Switchings Among Netdoms: The Relational Sociology of Harrison C. White. En Depelteau, François (ed.), *The*

- Palgrave Handbook of Relational Sociology* (pp. 231-269). Palgrave Macmillan, Cham. DOI: 10.1007/978-3-319-66005-9\_12
- Fontdevila, Jorge, & White, Harrison (2010). Power from switching across netdoms through reflexive and indexical language. *REDES-Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 18(13), 326-349. DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/redes.398>
- Freeman, John, & Audia, Pino (2006). Community Ecology and the Sociology of Organizations. *Annual Review of Sociology*, 32, 145-169. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.32.061604.123135>
- Godart, Frédéric, & White, Harrison (2010). Switchings under Uncertainty: The Coming and Becoming of Meanings. *Poetics*, 38(6), 567-586. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2010.09.003>
- Jacobson, Peter; Wasserman, Jeffrey; Wu, Helen, & Lauer, Johanna (2015). Assessing Entrepreneurship in Governmental Public Health. *Am J Public Health*, 2, 318-322.
- Joas, Hans, & Knöbl, Wolfgang (2017). *Teoria Social: vinte lições introdutórias*. Petrópolis: Vozes.
- Lapolli, Édís Mafra, & Gomes, Roberto Kern (2017). Práticas intraempreendedoras em gestão pública: um estudo de caso na Embrapa. *Revista Estudos Avançados*, 31(90), 127-142. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.3190009>
- Lima, Simone Freitas Araújo; Dantas, Cristiane Feitoza; Teixeira, Rivan da Meira, & Almeida, Moisés Araújo (2018). Empreendedorismo Público e Orientação Empreendedora em Instituições Federais de Ensino. *Revista de Ciências da Administração*, 20(50), 44-60. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2018v20n50p44>
- Mack, W.R; Green, Deanna, & Vedlitz, Arnold (2008). Innovation and Implementation in the Public Sector: An Examination of Public Entrepreneurship. *Review of Policy Research*, 25(3), 233-252. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2008.00325.x>
- Mohr, John, & Neely, Brooke (2009). Modeling Foucault: Dualities of Power in Institutional Fields. En Meyer, Renate; Sahlin, Kerstin; Ventresca, Marc, & Walgenbach, Peter (ed.), *Institutions and Ideology: Research in the Sociology of Organizations*. Emerald Group Publishing Limited, 27, 203-255. DOI: [https://doi.org/10.1108/S0733-558X\(2009\)0000027009](https://doi.org/10.1108/S0733-558X(2009)0000027009)
- Mohr, John, & White, Harrison (2008). How to Model an Institution.

- Theory and Society*, 37(5), 485-512. DOI: 10.1007/s11186-008-9066-0
- Munir, Kamal, & Phillips, Nelson (2005). The Birth of the “Kodak Moment”: Institutional Entrepreneurship and the Adoption of New Technologies. *Organization Studies*, 26(11), 1665-1687. DOI: <https://doi.org/10.1177/0170840605056395>
- Padgett, John, & Powell, Walter (2012). *The Emergence of Organizations and Markets*. Princeton University Press, Princeton.
- Petridou, Evangelia, & Olausson, Pär M. (2017). Policy Entrepreneurship and Policy Transfer: Flood Risk Governance in Northern Sweden. *Cent. Eur. J. Public Policy*, 11(1), 1-12. DOI: 10.1515/cejpp-2016-0028
- Pugalis, Lee; Davidson, Jenny; Mcleay, Fraser, & Round, Anna (2016). Tough Times, Difficult Choices and Public Entrepreneurship: Is Sponsorship a Winning Solution? *New Perspectives on Research, Policy & Practice in Public Entrepreneurship*, 6, 37-59. DOI: <https://doi.org/10.1108/S2040-724620160000006002>
- Stinchcombe, Arthur L. (1965). Social Structure and Organizations. *Advances in Strategic Management*, 17, 229-259.
- White, Harrison (2008). *Identity and Control: How Social Formations Emerge*. Segunda edición. New Jersey: Princeton University Press.
- Zipf, George (1949). *Human Behaviour and the Principle of Least Effort*. Cambridge: Addison-Wesley.

### Acerca del autor

**Antonio Carlos Andrade Ribeiro** es profesor en la Universidad Federal de Ouro Preto (UFOP). Doctor en sociología por la Universidad Federal de Minas Gerais. Líder e investigador del Observatorio de Innovaciones, Redes y Organizaciones (OIRO-UFOP). Sus líneas de investigación son: procesos de génesis y difusión de innovaciones en el sector público; Procesos sociales y dinámicas organizacionales; Teoría social y estudios organizacionales. Dos de sus publicaciones más recientes son:

- Andrade Ribeiro (2020). En coautoría con Vinicius Eduardo Martins Baraldi Vaz. Um estudo sobre a teia de instituições de accountability brasileira. *Business Journal*, 2, pp. 22-39.
- Andrade Ribeiro (2018). En coautoría con Silvio Salej Higgins. *Análise de redes em Ciências Sociais*. Brasília: Enap.